3 1761 07352983 6

Abraham, Hans Fritz
Der Wiederaufbau der
Rechtsordnung

JA
44
A3

Der Wiederaufbau der Rechtsordnung

Ernährungsrecht
Übergangsrecht
Völkerrecht

Von

Dr. Hans Fritz Abraham
Rechtsanwalt am Kammergericht

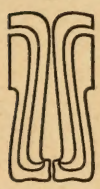
Berlin 1920
Verlag von Karl Siegismund

Der Wiederaufbau der Rechtsordnung

Ernährungsrecht
Übergangsrecht
Völkerrecht

Von

Dr. Hans Fritz Abraham
Rechtsanwalt am Kammergericht



Mecklbg. Strelitzsche
Landesbücherei
zu Neustrelitz.
Ausgeschieden

Berlin 1920
Verlag von Karl Siegismund

JA
44
A3

LIBRARY
NOV 13 1964
UNIVERSITY OF TORONTO

941063

Inhalt.

Seite

I. Zukunftsaufgaben 7

II. Ernährungsrecht 17

Einleitung 19

Ernährungsrecht 21

Entwurf einer Ernährungsordnung 30

III. Übergangsrecht 39

IV. Die Sanierung der Einzelwirtschaften 51

V. Äußere Politik und Völkerrecht 59

Einleitung 61

Die Bismarcksche Tradition 62

Wirtschaftsboykott und Weltfriede 70

Die Subordination, welche im Militär- und Beamtenstaate so hoch geschätzt wird, wird uns bald ebenso unglaublich werden, wie die geschlossene Taktik der Jesuiten es bereits geworden ist; und wenn diese Subordination nicht mehr möglich ist, läßt sich eine Menge der erstaunlichsten Wirkungen nicht mehr erreichen, und die Welt wird ärmer sein. Sie muß schwinden, denn ihr Fundament schwindet: der Glaube an die unbedingte Autorität, an die endgültige Wahrheit; selbst in Militärstaaten ist der physische Zwang nicht ausreichend, sie hervorzubringen, sondern die angeerbte Adoration vor dem Fürstlichen wie vor etwas Übermenschlichem. — In freieren Verhältnissen ordnet man sich nur auf Bedingungen unter, infolge gegenseitigen Vertrags, also mit allen Vorbehalten des Eigennutzes.

Nietzsche, Menschliches, Allzumenschliches
Band I, 441.

Digitized by the Internet Archive
in 2011 with funding from
University of Toronto

http://www.archive.org/details/derwiederaufbaud00abra

I.

Zukunftsaufgaben.

Für den verantwortungsfrohen Juristen birgt der Gedanke an die kommende Friedensarbeit trotz aller Gegenwartsnot eine Fülle verheißungsvoller Erwartungen. Mehr als vier Kriegsjahre, lang als eine Kette der Opfer und Entbehrungen, überstürzend kurz als Einleitung zu einer neuen Geschichtsepoche, haben den Strom des Lebens in andere Bahnen gelenkt. Neu zu ordnen sind nicht nur die Formen des Verfassungsstaats; nach schöpferischer Rechtsgestaltung verlangen vor allem die Lebensinhalte, denen jene Formen dienen sollen. Theorie und Praxis, beamtete und freie Berufe werden bei diesem Werk mithelfen müssen, nicht an letzter Stelle die deutsche Anwaltschaft, die schon durch die Art ihrer Berufstätigkeit den unmittelbarsten Einfluß auf das Rechtsleben und die Rechtsanschauungen des Volks auszuüben in der Lage ist.

Um dieser rechtserzieherischen Aufgabe zu genügen, wird die Anwaltschaft einer gewissen Neueinstellung bedürfen.

Als Krönung unserer Berufsarbeit haben wir bisher die Prozeßvertretung, die Beistandschaft im Kampfe zur Erringung des obsiegenden richterlichen Erkenntnisses angesehen. Die Rechtsauffassung der Zukunft wird anders werten. Sie erkennt in dem Übermaß der Rechtsstreitigkeiten eine Krankheit des öffentlichen Lebens. Nicht Prozesse zu führen, sondern sie im weitesten Umfange zu hindern, sie im Keime zu ertöten und abzukürzen, wird als eines der vornehmsten sozialen Ziele erachtet werden. „Vom Rechtsstreit zum Rechtsfrieden", das ist die scharf ausgeprägte Zukunftstendenz, die der Berufsarbeit des Anwalts den charakteristischen Stempel aufdrücken wird.

Die Sorge um die Erhaltung des Rechtsfriedens ist um so dringlicher, als eine Fülle von privatrechtlichen Konflikten als spezifische Nachwirkungen des Krieges unvermeidbar in die Erscheinung treten werden. Die in ungünstige Vermögensverhältnisse geratenen Kriegsteilnehmer und auch andere Kriegsgeschädigte werden schwer um ihre Existenz ringen müssen. Gläubiger- und Schuldnerinteressen werden miteinander kollidieren. Mit zahlreichen Geldansprüchen zum Ausgleich vermögensrechtlicher Kriegsschädigungen wird sich der Staat auseinanderzusetzen haben.

Nur eine von großen Gesichtspunkten geleitete Vermittlungsaktion im Dienste des Rechtsfriedens kann hier der Gefahr einer zügellosen Prozeßwirtschaft wirksam begegnen. Vermögensverschiebungen notleidender Schuldner werden überall emporwuchern, wenn nicht ein reeller Weg zum Aufstieg in geordnete Verhältnisse offensteht. Die ins Ungeheuere gewachsene Verschuldung gegenüber dem Auslande erheischt gebieterisch eine Sanierung der individuellen Rechts- und Wirtschaftssphäre.

So erkennen wir bereits die Richtung, in der sich die Berufstätigkeit des Anwalts nach dem Kriege in erster Linie bewegen wird: Erhaltung des Rechtsfriedens, Vermeidung unnötiger Streitigkeiten, Unterstützung der Volksgenossen bei dem Wiederaufbau ihrer Existenz; das ist eine Fülle sozialer Pflichten, deren treue Erfüllung dem Anwaltstand die Achtung aller Volkskreise sichert.

Gewöhnt sich unser Volk daran, im Anwalt nicht nur den Prozeßbeistand, sondern ebensosehr den Berater im außergerichtlichen Verkehr zu sehen, so wird sich das dem Anwalt offenstehende Arbeitsfeld von selbst erweitern. Als Treuhänder, Vermögensverwalter, Organisatoren erhaltend und aufbauend zu wirken, das sind Aufgaben, die von der deutschen Anwalt-

schaft gesucht, die ihr aber auch nicht von behördlicher Seite verschlossen werden dürfen.

So groß die Pflichten sind, die der Anwaltschaft innerhalb ihres engeren Berufes obliegen, die Hingabe an diesen Wirkungskreis reicht nicht aus, um der Anwaltschaft im Leben der Nation die ihr zukommende führende Stellung zu verschaffen. Die Anwaltschaft muß wieder, wie früher, hinaus ins öffentliche Leben, sie muß der politischen und der Rechtsentwicklung Richtung und Inhalt geben.

Welche Fülle von Lebensproblemen harren der rechtlichen Erfassung? Der Ausbau der Reichs- und Landesverfassungen, die Festlegung des Umfangs der individuellen Freiheit im Rahmen des staatlich-sozialen Zwangs und — leichthin ausgesprochen, schwer vollendet — der Wiederaufbau des Völkerrechts. Neben alle diese hochpolitischen Fragen tritt noch die gerechte Verteilung der Lasten und Steuern, die lange aufgeschobene, dennoch so dringliche Reform des Straf- und des Prozeßrechts. Alle diese Probleme fordern eine organische Lösung, nicht nur ein totes Kompromiß.

Werden wir Juristen solchen Ansprüchen gewachsen sein? Vieles rein Fachliche haben wir in der Zeit vor dem Kriege geleistet, aber wir haben doch fast ausschließlich juristische Innenarbeit getan; große, das Volk begeisternde Gedanken, Richtlinien für die ganze Entwicklung haben wir, wie dies in früheren Epochen geschehen, dem Volk nicht gegeben. *Das Recht ist zu sehr Dienerin der Wirtschaft und der Politik geworden, es hat nicht die Probleme gemeistert, sondern sich nur zu oft anderen Zwecken untergeordnet.* Wir haben es selbst verschuldet, daß der Laie im Recht nicht die sich stets erneuernde, ewig lebendige Schöpfung des staatlichen Willens sieht, sondern daß die Lehre von den höchsten sittlichen Werten, das Wissen

von Recht und Gerechtigkeit, vom Volk für „trockene Jurisprudenz" gehalten wird. Und auch der oft gehörte Ruf nach dem Laien, nach dem sogenannten „gesunden Menschenverstand" sollte unsere Selbstkritik wachrufen. Ist doch nicht nur innerhalb der Jurisprudenz, sondern auch auf anderen Wissensgebieten eine solche Abkehr von der Fachwissenschaft und das Überwuchern dilettantischer Sonderbestrebungen immer ein Zeichen dafür, daß bei den berufenen Stellen die intuitive, den Bedürfnissen des Volkes gerecht werdende Gestaltungskraft vermißt wird. Und was haben wir Juristen im Kriege, in der Zeit der unerbittlichen Erprobung aller Werte, geleistet? Mancherlei tüchtige Arbeit ist getan, aber das eigentliche, wahrhaft nationale Problem, das den Juristen gestellt war, die Regelung des Ernährungswesens hat nur zu lange unter dem Fehlen eines großen legislatorischen Gesichtspunkts gelitten. Dabei ist es gleichgültig, ob bei der Abfassung der kriegswirtschaftlichen Verordnungen die Juristen hinreichend zu Wort gekommen sind, oder ob sie nicht vielmehr den Nationalökonomen und Verwaltungsfachmännern weichen mußten. Schlimm genug, wenn sie dies zugelassen haben. Gewiß konnten wir Juristen nicht das rein ökonomische Problem lösen, wir konnten nicht die Nahrungsmittel bereitstellen. Keinesfalls durften aber Normen aufgestellt und aufrechterhalten werden, die nicht durchzusetzen waren, die von kaum einem aus dem Volke befolgt, die täglich straflos übertreten wurden. Das Rechtsgefühl wird schwer beeinträchtigt, das im Krieg und Frieden politisch so wichtige Vertrauen des Volks in die Rechts- und Staatsordnung wird verscherzt, wenn die Ohnmacht einer den wahren Verhältnissen des Lebens fremden Gesetzgebung täglich in die Erscheinung tritt.

Die Friedensarbeit der Juristen muß andere Bahnen gehen. Mit größter Intensität, ohne Illusionen und mit vorurteilsfreier

Unbefangenheit gilt es, die realen Kräfte des Lebens zu erfassen, aus dem Verständnis für die Ziele der künftigen Entwicklung, aus der gerechten Abwägung aller in Betracht kommenden Lebensinhalte eine innerlich begründete Synthese des Rechts zu finden. *Das Recht muß wieder die Wirtschaft und die Politik meistern, es darf nicht ihr Diener sein.*

Für eine solche schöpferische Rechtsgestaltung bedarf es auch schöpferischer Juristen. Die Gedanken einer neuen Zeit müssen von Männern einer neuen Zeit geboren und durchgesetzt werden. Die Anwaltschaft, durch ihren Beruf an den vollen Einsatz der Persönlichkeit gewöhnt, ohne Scheu vor der Übernahme von Verantwortungen, begünstigt durch den Vorzug der Jugend und der Unabhängigkeit, in unmittelbarster Fühlung mit dem Leben der Gegenwart, muß vor allem dabei mithelfen, dem Rechtsleben der Zukunft Form und Inhalt zu geben.

Dabei werden wir gewahr, daß die anwaltliche Berufsauffassung, so wie wir sie oben geschildert haben, auch das Programm des Gesetzgebers und des politischen Führers ist. Dieselbe Norm gilt für die Konflikte des öffentlichen wie des privaten Lebens. Überall kann eine wahrhaft gerechte, dem Frieden dienende Lösung nur aus der Erkenntnis der Konfliktsursachen, aus dem Verständnis für das Fremde, aus der Erfassung des Wesentlichen gewonnen werden.

Dieser Parallelismus beschränkt sich nicht auf innerstaatliche Probleme. In der Zeit vor der Revolution sind wohl kaum jemals Anwälte im deutschen diplomatischen Dienst verwendet worden. Freilich, wenn man die Anwälte nur als Advokaten, als streitende Prozeßanwälte, würdigt, so muß man Besorgnis tragen, die Diplomatie in die Bahnen der „Advokatenpolitik" zu lenken. Sieht man in der Anwaltschaft aber die Träger einer gerechten objektiven Verständigung, so

muß das Urteil anders ausfallen. Die Anwälte sind dauernd mit der autoritativen Leitung fremder Angelegenheiten betraut. Kein staatlicher Zwang, wie er die Verfügungen der Beamten stützt, mögen sie richtig oder unrichtig, zweckmäßig oder unzweckmäßig sein, steht den Anwälten zur Seite. Die Güte des von dem Anwalt erteilten Rats, die Richtigkeit seines Entschlusses fordert in jedem Falle die Probe des Lebens heraus. Die Zurückdrängung übertriebener Ansprüche der eigenen Partei, das Einfühlen in fremdes Wesen, die richtige Bewertung fremder Absichten, die Erkenntnis des Erreichbaren, alles das ist die gewohnte Berufsarbeit des Anwalts. Das höchste Maß von Objektivität und Subjektivität muß ihm eigen sein. Objektiv muß er alle Umstände abwägen, bevor er seiner Partei den zweckmäßigen, das Gelingen möglichst verbürgenden Rat gibt. Ist die Entscheidung einmal getroffen, so darf die hieraus notwendig folgende Subjektivität auch weiterhin den Anwalt nicht abhalten, nach Erkenntnis eines Irrtums seine Entschlüsse wieder zu berichtigen. Das Vertrauen der eigenen Partei, die Achtung seines Gegners muß der Anwalt in gleicher Weise besitzen, wenn er seine Mission erfolgreich durchführen will. Sind das nicht durchweg dieselben Bedingungen, unter denen auch der Beamte des auswärtigen Dienstes zu arbeiten hat? Und mit einem gewissen Augurenlächeln dürfen wir Anwälte zugestehen, daß wir mit den Diplomaten oft das Schicksal teilen, für in der Sache selbst liegendes, unvermeidbares Mißgeschick persönlich verantwortlich gemacht, für unverdiente Erfolge höchlichst belobt zu werden.

Die Ausnutzung anwaltlich geschulter Kräfte im Dienste der Allgemeinheit ist mindestens so wichtig wie die Erfüllung der häufig gehörten Forderung, Kaufleute im Staatsdienst zu verwenden. Was dem leitenden Kaufmann oft den Vorzug vor dem Bureaukraten gibt, ist das Großzügigere, Entschlossenere

seines Wesens. Entsprechend seiner spezifischen Schulung wird indes der Kaufmann nicht immer von Einseitigkeit frei sein, ja der tüchtige Kaufmann wird dieser Einseitigkeit geradezu bedürfen, während die anwaltliche Berufsauffassung, so wie sie hier geschildert wird, zu einer über der Sache stehenden objektiven Würdigung der Dinge führt.

Man erwidere auf diese Darlegungen nicht, daß sie zuviel fordern. Sicherlich wird es immer bloße Routiniers geben, man wird sie auch nicht entbehren können. Aber die Vertreter einer solchen Berufsauffassung sind nicht geeignet, dem Stande die Höhe und die Würde zu geben. Sie sind Fachleute so wie Angehörige anderer Berufe, aber sie sind nicht „Anwälte des Rechts" im Dienste der hohen Aufgaben, die unserem Beruf zugewiesen sind und die ihm das Anrecht auf eine bevorzugte Bewertung im öffentlichen Leben des Volkes geben. Nur hochgesteckte Ziele können einem Stand vorwärts helfen. Mögen ihnen auch nicht alle Berufsgenossen nachleben —, notwendig ist, daß die großen Gedanken dem Stande vorschweben und als Standesideale vom Volk gewürdigt werden. Als „Anwälte des Rechts, nicht als Advokaten" müssen wir dem Volk auf dem Weg vom Rechtsstreit zum Rechtsfrieden vorangehen; dann werden wir uns die unserem Stande zukommende führende Stellung mit Sicherheit erobern[1]).

[1]) Vgl. auch den Vortrag des Verfassers „Wesen und Ziele einer Neuorganisation der deutschen Rechtsanwaltschaft", gehalten in der Jur. Ges Berlin am 10. Mai 1919 (Jur. Wochenschrift 1919, S. 427) und den Aufsatz „Die Zukunftsaufgaben der deutschen Rechtsanwaltschaft" in der Deutschen Juristenzeitung 1918, S. 730.

II.

Ernährungsrecht.

Einleitung.

Die Vorschläge des Verfassers zur Reform des Ernährungsrechts wurden sämtlich in der Vossischen Zeitung veröffentlicht. Der Artikel vom 8. August 1917 „Ernährungsrecht" entwickelte das grundsätzliche Programm. Am 17. Juni 1918 wurden dann im Anschluß an die Debatten im Ernährungsausschuß des Reichstages die seitens der Gegner erhobenen Einwendungen bekämpft, nachdem schon vorher der ausführliche Entwurf einer Ernährungsordnung (vgl. unten S. 30) in der Nummer vom 19. Februar 1918 veröffentlicht worden war. Mitverfasser des Entwurfs war Herr Geh. Regierungsrat Dr. Alter, seinerzeit Referent im Kriegsernährungsamt.

Ernährungsrecht.

Die Sorge um die Bereitstellung ausreichender Nahrungsmittel ist im Verlaufe des Krieges das zentrale Problem unserer inneren Politik geworden. Die Revolution hat hieran nichts geändert, im Gegenteil, die Gefahr einer Ernährungskrise ist drohender denn je.

Angesichts dieser Tatsache erscheint es befremdend, wie wenig mit der Erkenntnis der wirtschaftlichen und politischen Tragweite der Ernährungsfrage das Verständnis für das rein juristisch-organisatorische Problem gleichen Schritt gehalten hat.

Die Funktion der Juristen erschien im Rahmen der Ernährungsgesetzgebung bisher darauf beschränkt, für die fachmännischen und ökonomischen Gedankeninhalte die äußere Form, den Paragraphen, das Strafgesetz zu finden. Die Auffassung, daß die Regelung unserer Volksernährung das größte nationale Gesetzgebungsproblem der Gegenwart darstelle, daß nur dann ein ordnungsmäßiges Funktionieren des staatlichen Riesenapparates gesichert sei, wenn an Stelle unorganischer Einzelreglementierung ein zentraler, den vom Leben dargebotenen Stoff meisternder Rechtsgedanke tritt, diese Überzeugung habe ich bisher nicht mit hinreichender Schärfe vertreten gefunden; und doch müßte eigentlich in dieser Zeit der Erprobung aller Kräfte es das höchste Ziel der Juristen sein, auf dem Gebiet der Ernährungsgesetzgebung eine intuitive Schöpferkraft zu bewähren.

Daß eine so gewaltige Aufgabe, wie die Lösung des Ernährungsproblems sowohl in wie nach dem Kriege auf tech-

nische Schwierigkeiten stoßen mußte, ist natürlich. Ebenso war mit Umgehungen und Übertretungen der staatlichen Zwangsgebote in jedem Falle zu rechnen. Aber weder das Volk noch die Juristen werden es als notwendig empfinden, daß, wie es seit Jahren der Fall, ein jeder in größerem oder geringerem Umfange delinquiert. Die einen handeln aus dem Gefühl heraus, daß der staatliche Verwaltungsapparat versagt, daß ein Notrecht ihre Handlungsweise rechtfertigt. Andere wieder beuten den Gegensatz zwischen formaler Gesetzgebung und praktischem Lebensbedürfnis skrupellos zur Erzielung gemeinschädlicher Wucher- und Schleichhandelsgewinne aus.

Gegenüber allen diesen Gesetzesverletzungen kennt der bisherige Rechtszustand nur ein völlig unzulängliches Abwehrmittel, das der Fülle der Übertretungen nicht gewachsene Strafgesetz. Die Ohnmacht einer den wahren Verhältnissen des Lebens fremden Gesetzgebung tritt täglich in die Erscheinung. Das allgemeine Rechtsgefühl, das Fundament, auf dem der Bau des Staates ruht, wird untergraben. Die Bestrafung einzelner schafft keine Besserung; im Gegenteil, die Tatsache, daß dieser oder jener bestraft wird, während die große Menge straflos ausgeht, verstärkt nur den Eindruck unrichtiger Rechtsanwendung.

Diese verhängnisvollen Folgen konnten nur eintreten, wenn, wie unsere Darlegungen bestätigen werden, unser Ernährungssystem von Grund aus falsch orientiert war.

Die der Kriegsgesetzgebung gestellte Aufgabe bestand darin, den Konsumenten hinreichende Nahrungsmittel zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung zu stellen. Ohne Zwang war dies Ziel nicht zu erreichen. In die an sich berechtigten egoistischen Interessen der Erzeuger mußte reglementierend eingegriffen werden.

Dabei beging man indes den Fehler, die Grenzen des im

Zwangswege Erreichbaren weit zu überschätzen. Unsere Kriegsernährungsgesetzgebung versuchte ihr Ziel im offenen Widerstreit mit dem Egoismus der Erzeuger und auch der Verbraucher, zu erreichen. Der Erfolg mußte ihr versagt bleiben. Auch die egoistischen Triebe gehören nun einmal zum Volksbewußtsein, und ein Recht, das sich im direkten Gegensatz zu diesem Volksbewußtsein stellt, vermag sich nicht durchzusetzen.

Das Problem, das hier aufgerollt wird, greift in seiner Bedeutung weit über das Sondergebiet des Ernährungsrechts hinaus. Mit Grund habe ich an den Beginn dieser Aufsatzsammlung die Worte Nietzsches gestellt, der schon vor Jahrzehnten den Zusammenbruch des reinen Subordinationsprinzips *nicht ohne Bedauern über den damit verknüpften Verlust unersetzlicher Werte*, voraussagte. *An der Überspannung dessen, was billigerweise an Subordination dem Staatsbürger zugemutet werden konnte, an der Überschätzung des Machtbereichs staatlicher Zwangsgebote ist das vorrevolutionäre Deutschland zugrunde gegangen.* Dieser Ideengang ist uns aus der — zwar häufig genug übertreibenden — Tagespolemik gegen den Militarismus wohl bekannt. Zu der Erkenntnis, daß es auch auf dem Gebiete der *Rechts*ordnung einer entschiedenen Abkehr von dem bureaukratischen Zwangs- und Reglementierungssystem bedarf, haben wir uns indessen noch nicht hinreichend durchgerungen. Bei jedem gesetzgeberischen Akt müssen wir uns vor Augen halten, daß wir eine autoritative Staatsgewalt, die fähig wäre, die Fülle der einander widerstreitenden Interessen der Klassen und Individuen von einem Zentralpunkt aus zu regeln, *nicht* besitzen. Es geht nicht mehr an, nur Rechtsbefehle zu diktieren und, un-

bekümmert nur die daraus entstehenden Folgen — die egoistischen Kräfte des ganzen Volkes zum Kampf herauszufordern. „In freieren Verhältnissen ordnet man sich nur auf Bedingungen unter, infolge gegenseitigen Vertrages, also mit allen Vorbehalten des Eigennutzes.“ Es gilt heute den Egoismus als Vorspann für die staatlichen Interessen zu benutzen und nach Möglichkeit einen Parallelismus zwischen staatlichen Zielen und privatwirtschaftlichen Wünschen herzustellen.

Das ist ungleich schwieriger als die altbeliebte Verordnungsmethode der früheren Zeit. Wer aber ernstlich am Wiederaufbau der Rechtsordnung mitarbeiten, wer nicht nur eine dekorative Scheinfassade vortäuschen will, der darf sich durch diese Schwierigkeiten nicht zurückhalten lassen.

Unter diesem Gesichtspunkt müssen wir auch an die Reform unseres Ernährungswesens herangehen.

Überall hören wir heute den Ruf der Erzeuger und Händler nach freier wirtschaftlicher Betätigung. Hieran gilt es anzuknüpfen. Man gewähre als Belohnung für die Erfüllung der staatlichen Zwangspflichten ein gewisses Maß wirtschaftlicher Freiheit. Der Produzent, der eine bestimmte, dem Umfange seines Betriebes entsprechende Menge von Erzeugnissen zu Höchstpreisen abliefert, muß die Vergünstigung erhalten, den übrigen Teil seiner Produktion im freien Handel unterzubringen.

Undurchführbar ist es allerdings, diese Wechselbeziehung zwischen der Erfüllung staatlicher Pflichten und der Berücksichtigung privater Interessen in der Person der einzelnen Produzenten herzustellen, vielmehr sind größere Produzentengruppen unter diesem Gesichtspunkte zusammenzufassen. Innerhalb eines Krei-

ſes oder innerhalb einer Provinz iſt die Gewährung wirtſchaftlicher Freiheit von der Aufbringung einer beſtimmten Zwangsleiſtung durch die Geſamtheit der Erzeuger abhängig zu machen und auf dieſe Weiſe auch die Solidarität der einzelnen Heimatsgruppen in den Dienſt der Allgemeinheit zu ſtellen.

Dieſer Reformplan, der unabhängig vom Verfaſſer auch ähnlich von anderer Seite verfochten wurde, fand ſchon während des Krieges Beifall. Die Vorſchläge der landwirtſchaftlichen Organiſationen bewegten ſich in derſelben Richtung. Leitende Verwaltungsbeamte bekannten ſich zur gleichen Überzeugung. In den Sozialiſtiſchen Monatsheften vertrat Kaliski ein ähnliches Programm. Auch in Konſumentenkreiſen fanden die Anregungen Zuſtimmung.

Trotzdem blieb während des Krieges alles beim alten. Man hielt zähe an der auf dem Papier ſtehenden Zwangswirtſchaft feſt. In der Zeit nach der Revolution durchlöcherte man planlos das Prinzip, indem man bald in größerem, bald in geringerem Umfange Freiheit gewährte. Das Fehlſchlagen dieſer Verſuche — ſo das Hafererperiment vom Jahre 1919 — buchte man dann zu Laſten der freien Wirtſchaft, während tatſächlich der Mißerfolg auf der Syſtemloſigkeit des ganzen Vorgehens und auf dem Mangel jedes organiſatoriſchen Unterbaues beruhte.

Auf die Schaffung dieſes organiſatoriſchen Unterbaues unſerer Ernährungswirtſchaft wird in den Erörterungen über die Notwendigkeit der Umgeſtaltung der Lebensmittelbeſchaffung zumeiſt gar nicht oder recht nebenſächlich eingegangen, und doch iſt dieſe Frage entſcheidend.

Die ihrer früheren Autorität entkleidete Staatsgewalt ist heute nicht mehr in der Lage, von einer Zentralstelle aus die Vielgestaltigkeit des Rechts- und Wirtschaftslebens zu regeln. Es ist unmöglich, ein zuverlässiges Beamtenheer zu schaffen, das fähig wäre, gegenüber den allerindividuellsten Bedürfnissen des einzelnen den Willen einer von dem Geltungsbereich ihrer Befehle räumlich und funktionell zumeist weit entfernten Obrigkeit zur Geltung zu bringen. Um die Rechtsordnung aufzubauen, fortzuentwickeln und zu überwachen, dazu bedarf es zwischen Individuum und Staat der Einschaltung einer von selbständigem Leben erfüllten Gemeinschaft. Das gilt heute in erster Linie für die Ernährungswirtschaft, wo an die Stelle rein bureaukratischer Regelung eine aus den Erzeugern gebildete Erfassungsorganisation treten muß.

Aus dem nachfolgenden Entwurf einer Ernährungsordnung ergibt sich, wie diese Organisation gedacht ist. Sie hat ihre Spitze in einem dem Reichsernährungsminister beigeordneten Ausschuß, sie ist nach Ländern, Provinzen und Kreisen durchgegliedert und ruht letzten Endes auf den in den Gemeinden gebildeten Erzeugerverbänden, für deren Zusammenschluß die Genossenschaft als die vorzüglichst geeignete Rechtsform erscheint.

Die Bedarfsansprüche der Gesamtheit an landwirtschaftlichen Erzeugnissen werden dieser Organisation aufgegeben, die ihrerseits die Aufbringung der Leistungen im Wege des Umlageverfahrens auf die Interessenverbände und innerhalb der Verbände auf die einzelnen Leistungspflichtigen verteilt.

Für die Erfüllung der Umlage haftet die Erzeugergemeinschaft solidarisch. Zunächst muß innerhalb der Genossenschaft jedes Mitglied für das andere einstehen, darüber hinaus wird auch innerhalb der Kreise

eine Haftung der Genossenschaften untereinander durchzuführen sein.'

Zur Übernahme dieser solidarischen Haftung ist die Landwirtschaft grundsätzlich bereit. In dieser Solidarhaftung liegt die wirksamste, aber auch die einzig wirksame Garantie für die Erfüllung der vom Staate auferlegten Pflichten. Die Erfahrung hat längst gezeigt, daß es unmöglich ist, die ordnungsmäßige Ablieferung der Nahrungsmittel im Wege des rein polizeimäßigen Zwanges zu erreichen.

Wirkungsvoll ist dagegen die Anordnung der solidarischen Haftung. Sie führt zu einer automatisch einsetzenden Kontrolle der Erzeuger und Erzeugergemeinschaften untereinander. Niemand wird für die Nachlässigkeit des anderen büßen, niemand riskieren wollen, daß um der Hinterziehung des Nachbarn willen die eigene Wirtschaft notleidet!

Für die Übernahme der Solidarhaftung muß allerdings den Erzeugern eine Kompensation gewährt werden. Diese liegt darin, daß den Produzenten nicht die restlose Ablieferung ihrer Erzeugnisse auferlegt wird, sondern daß die Umlage von vornherein so bemessen ist, daß dem einzelnen bei ordnungsgemäßer Wirtschaft ein Teil seiner Erzeugnisse zur freien Verfügung verbleibt, daß er insbesondere diejenigen Produkte behält, deren er zur Aufrechterhaltung seines eigenen Betriebes bedarf. Den Erzeugern und den Erzeugergruppen muß die Möglichkeit offengehalten werden, daß sie, sobald sie mehr als die vorgeschriebene Umlage herauswirtschaften, hiervon auch einen entsprechenden Vorteil haben. Als Belohnung für die Erfüllung der staatlichen Zwangspflicht wird ihnen, wie schon oben hervorgehoben, die wirtschaftliche Freiheit in Aussicht gestellt. Auf diese Weise wird tatsächlich ein Parallelismus zwischen Privatinteresse und den von

der Allgemeinheit verfolgten Zielen erreicht. Es wird sowohl ein Anreiz für die Hebung der Produktion geschaffen, als auch infolge der Solidarhaftung der Erzeuger eine wirksame Kontrolle für die Erfüllung der Ablieferungspflicht gesichert.

Wie im einzelnen die Ausgestaltung der Organisation gedacht ist, ergibt sich für den Rechtskundigen aus der Durchsicht des nachfolgenden Entwurfs. Es sind weitgehende Kautelen vorgesehen, die gegenüber widerstrebenden Erzeugern und Erzeugergruppen die zwangsweise Durchsetzung der staatlichen Ansprüche sichern, ebenso wie innerhalb der Erzeugergemeinschaften selbst Zwangsmittel gegenüber dem säumigen Genossen gegeben sind. Letztere gehen so weit, daß unter Umständen die Bewirtschaftung des von dem Säumigen verwalteten Besitzes auf Kosten des Säumigen von einem Beauftragten der Erzeugergemeinschaft übernommen werden kann. Ebenso kann angeordnet werden, daß die Geschäfte einer ihre Pflicht verletzenden Erzeugergruppe auf Kosten derselben von einem staatlichen Kommissar geführt werden.

Der Entwurf schlägt fernerhin vor, daß auch für die von der Umlage befreiten Erzeugnisse die Erzeugergemeinschaft Vertriebsstelle bleibt; nur soll der Verkauf dieser Produkte den gesetzlichen Höchstpreisen nicht unterliegen.

Eine solche Regelung verhindert es, daß die von der Umlage freien Erzeugnisse in tausend verschiedenen Einzelkanälen verschwinden. Es würden vielmehr die Geschäftsstellen der Erzeugergemeinschaften die Zentren werden, wo die freie Ware zusammenströmt, und wo die Händler, insbesondere auch die Agenten der versorgungsbedürftigen Gemeinden im Wege des freien Handels und der Lieferungsverträge ihren Bedarf decken könnten.

Soviel über die Entbureaukratisierung der Erfassungsorganisationen.

Auf seiten der Verbraucher wird wohl bis auf weiteres der den Gemeinden angegliederte Verteilungsapparat beizubehalten sein, obgleich auch hier die Überleitung in freiere Verhältnisse erwünscht ist. Der Produktionsgemeinschaft auf dem Lande entspricht zweckmäßig die Konsumgenossenschaft in der Stadt. Auch diese Rechtsform gilt es in großzügiger Weise fortzubilden.

Die Widerstände, die einer solchen Umstellung unserer Ernährungsorganisation entgegenstehen, müssen im Interesse der Gesamtheit überwunden werden. Es ist nicht zu verkennen, daß diese Hemmungen im wesentlichen politischer Natur sind. Die Gegensätze zwischen Stadt und Land hindern noch immer ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten der in Wahrheit so sehr aufeinander angewiesenen Bevölkerungsgruppen. Eine großzügige Organisation, die die Beschaffung und die Verteilung der Nahrungsmittel in gleicher Weise umfaßt, wird am besten geeignet sein, die verhängnisvolle, gegenwärtig die Nation trennende Kluft wieder zu überbrücken[1]).

[1]) Auf Antrag des Abgeordneten Fegter ist bei Gelegenheit der jüngsten Tagung des Volkswirtschaftsausschusses der Nationalversammlung eine Entschließung angenommen worden, die sich für ein Landumlageverfahren unter solidarischer Haftbarkeit der einzelnen Betriebsinhaber ausspricht. In dieser Entschließung fehlt jedoch die klare Stellungnahme zu der Frage, welche Regelung der Verkehr in den von der Umlage nicht betroffenen Bodenerzeugnissen erfahren soll. Auch der organisatorische Unterbau ist kaum berührt. Welches Programm das neu geschaffene Ernährungsministerium verfolgen will, ist bei Drucklegung dieser Zeilen noch nicht bekannt. — Die Kartoffelversorgung des nächsten Jahres soll nach einer Verständigung zwischen dem Deutschen Städtetag und den Organisationen der Landwirtschaft entsprechend den im Text dargelegten Vorschlägen erfolgen. Auch hierzu hat indessen das Ernährungsministerium noch nicht endgültig Stellung genommen.

Entwurf einer Ernährungsordnung.

Der Reichsernährungsminister wird ermächtigt, für das Reichsgebiet, für das Gebiet einzelner Länder oder für Teilbezirke von Ländern Anordnungen zu treffen, wonach die für die öffentliche Bewirtschaftung in Anspruch genommenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse im Wege eines öffentlich-rechtlichen Umlageverfahrens durch Genossenschaften landwirtschaftlicher Erzeuger aufgebracht und an die Verbraucher weitergeleitet werden.

Im Falle einer solchen Anordnung gelten die nachfolgenden Bestimmungen:

Teil I.

Erfassungsorganisation.

§ 1. Für das gesamte Gebiet, für das die Anordnung des Reichsernährungsministers ergeht, wird ein Zentralernährungsausschuß gebildet.

Vorsitzender des Ausschusses ist der Reichsernährungsminister oder ein von ihm bestellter Vertreter.

Die Zusammensetzung des Ausschusses und die Gesamtzahl der Mitglieder bestimmt der Reichsernährungsminister.

§ 2. Innerhalb des gesamten Erfassungsgebietes werden Unterausschüsse gebildet, und zwar:

a) sofern die Anordnung für eine Provinz ergeht: Kreisernährungsausschüsse für die Kreise;

b) sofern die Anordnung für ein Land ergeht: Provinzialernährungsausschüsse für die Provinzen und Kreisernährungsausschüsse für die Kreise;

c) sofern die Anordnung für das gesamte Reichsgebiet ergeht: Landesernährungsausschüsse für die Länder, Provinzialernährungsausschüsse für die Provinzen, Kreisernährungsausschüsse für die Kreise.

Mitgliederzahl, Rechtsform und Rechtsfähigkeit der Unterausschüsse regelt der Reichsernährungsminister.

§ 3. In jeder Gemeinde wird durch Zusammenschluß der Landwirte und Nutztierhalter eine Erzeugergemeinschaft gebildet. Die Bildung derselben kann mit Zustimmung der zuständigen Provinzial- bzw. Landesernährungsausschüsse auch für mehrere miteinander vereinigte Gemeinden (Kirchspiel, Amtsbezirk) erfolgen.

Der Zusammenschluß der Erzeuger soll tunlichst in der Form der rechtsfähigen Genossenschaft erfolgen. Der Reichsernährungsminister kann indessen auch die Zulassung anderer Rechtsformen anordnen.

Der Beitritt zu der Erzeugergemeinschaft ist ein freiwilliger, unbeschadet der Bestimmungen des § 8 der Verordnung.

Zur Mitgliedschaft in den Erzeugergemeinschaften muß auf Antrag jedermann zugelassen werden, der innerhalb des von der Gemeinschaft umfaßten Gebiets Ackerbau, Gartenbau oder Nutzviehhaltung betreibt.

§ 4. Aufgabe des Zentralernährungsausschusses ist es, innerhalb des Staatsgebiets, für das er einsteht, die weitere Organisation durchzuführen und zu überwachen.

§ 5. Aufgabe der Landes-, Provinzial- und Kreisernährungsausschüsse ist innerhalb der ihnen zugewiesenen Gebiete:

a) die Feststellung und Ermittlung der Anbaufläche,
b) die Aufstellung der Ernteschätzungen,
c) die Feststellung der tatsächlichen Ernteergebnisse,
d) die Herstellung und Fortführung von Viehbestandslisten,
e) die Feststellung aller Erträge der Nutzviehhaltung,
f) die Durchführung der Zuleitung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse an die Verbrauchsgebiete.

Durch Beschluß des Zentralernährungsausschusses können die Unterausschüsse noch mit weiteren Aufgaben zwecks Anregung, Förderung und Umgestaltung der einheimischen Erzeugung betraut werden.

Teil II.

Umlageverfahren.

§ 6. Zur Ableitung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse werden den nach § 2 der Verordnung gebildeten Ausschüssen Umlagen auferlegt, die sie innerhalb bestimmter Fristen zu erfüllen haben.

Der Zentralernährungsausschuß bestimmt, für welches Wirtschaftsgebiet die einzelnen Unterausschüsse die Umlagen zu erfüllen haben, sowie in welchem Zeitraum und Umfange die Leistung zu erfolgen hat. Die Weiterverteilung der Umlagen innerhalb der in Betracht kommenden Gebiete ist Sache der Unterausschüsse.

§ 7. Jede zu einer Umlage herangezogene Stelle (Erzeuger, Erzeugergemeinschaft, Unterausschuß) hat die Umlage vollständig und rechtzeitig an denjenigen zu leisten, der bei der Auferlegung der Umlage als Empfangsberechtigter genannt ist.

§ 8. In den Gemeinden bzw. den gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 gebildeten Bezirken sind nicht nur die Mitglieder der Erzeugergemeinschaften, sondern alle Landwirte und Tierhalter zur Erfüllung der ihnen von der zuständigen Erzeugergemeinschaft nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit auferlegten Umlage verpflichtet.

§ 9. Die Umlage ist so zu bemessen, daß dem einzelnen Erzeuger zur Verwendung in seinem eigenen Betriebe ein entsprechender Teil seiner Erzeugnisse belassen bleibt. Er darf hierüber innerhalb seines Betriebes nach seinem Ermessen verfügen.

Die Grundsätze, nach denen der Umfang des den Erzeugern zu belassenden Bedarfsanteils berechnet wird, werden jeweils endgültig und unanfechtbar vom Zentralernährungsausschuß festgesetzt.

§ 10. Die zur Erfüllung der Umlage verpflichteten Erzeuger des betroffenen Gebiets (vgl. § 8 der Verordnung) dürfen umlagepflichtige Erzeugnisse ihrer Landwirtschaft, ihres Gartenbaus und ihrer Nutzviehhaltung nur an die für ihre Gemeinden gebildeten Erzeugergemeinschaften verkaufen oder an die ihnen im Wege des Umlageverfahrens zugewiesenen Empfangsberechtigten überlassen.

Will der Erzeuger den ihm gemäß § 9 belassenen Bedarfsanteil nicht im eigenen Betrieb verwerten, so darf er denselben ebenfalls nur durch Vermittlung der Erzeugergemeinschaft verwerten.

Die Preisbemessung für die freiwilligen Ablieferungen ist nicht an die Höchstpreise gebunden.

§ 11. Für jedes landwirtschaftliche Erzeugnis, das eine Erzeugergemeinschaft im Wege des Umlageverfahrens abführt, hat sie eine Umsatzbonifikation von drei vom Hundert zu beanspruchen, die die Empfangsstelle neben dem Warenpreise zu zahlen hat.

Über die Verwertung und Preisbemessung der von den Erzeugergemeinschaften zu einem gemäß § 10 Abs. 3 erhöhten Preise übernommenen Erzeugnisse trifft der Zentralernährungsausschuß Ausführungsbestimmungen.

Diese Erzeugnisse dürfen auch von den Erzeugergemeinschaften zu einem entsprechend erhöhten Preise an geeignete Empfangsberechtigte (Gemeinden, Konsum- oder Handelsorganisationen) abgegeben werden.

§ 12. Die Genossenschaften können die Gewinnverteilung gemäß § 19 des Gesetzes betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften in der Weise regeln, daß diejenigen Genossen, die ihren Bedarfsanteil gemäß § 10 der Verordnung ganz oder teilweise der Genossenschaft zur Verfügung stellen, entsprechend ihrer Leistung vorzugsweise am Gewinn beteiligt werden.

Teil III.

Gesamthaftung der Erzeuger.

§ 13. Die gemäß §§ 2 und 3 der Verordnung gebildete Erfassungsorganisation haftet für die vollständige und fristgerechte Aufbringung einer auferlegten Umlage in der Weise, daß für jede Säumnis in der Leistung die Gesamtheit der Erzeuger des säumigen Bezirks den vollen Nährwert des auferlegten Anteils aufzubringen hat.

Erfüllt ein Erzeuger die ihm obliegende Leistung nicht, so

haften für ihn zunächst die Angehörigen der Erzeugergemeinschaft und die gemäß § 8 zur Erfüllung der Umlage verpflichteten Personen.

Erfüllt eine Erzeugergemeinschaft die ihr obliegende Leistung nicht, so haftet die Gesamtheit der dem zunächst übergeordneten Unterausschuß angehörenden Gemeinschaften. Über den Umfang eines Kreises hinaus besteht eine Gesamthaftung nicht.

§ 14. Die öffentlich-rechtlichen Vertreter der empfangsberechtigten Stellen haben den Antrag auf Ersatzlieferung (§ 13) bei dem der säumigen Stelle übergeordneten Ausschuß zu stellen. Die Erklärung der empfangsberechtigten Stelle über Lieferungspflicht, Lieferzeit und Umfang des Lieferungsverzuges sind für den Ernährungsausschuß bindend und von diesem nicht nachzuprüfen.

Der Vorsitzende des Ausschusses verfügt auf Grund der vom Empfangsberechtigten mitgeteilten Tatsachen unverzüglich die Verteilung der Ersatzlieferung. Über die Art der Verteilung ist zuvor die betroffene Gemeinschaft zu hören.

§ 15. Kommt die von der Ersatzlieferung betroffene Gemeinschaft der gemäß § 14 angeordneten Auflage nicht innerhalb der gestellten Frist nach, so ist der Empfangsberechtigte zur Stellung des Antrages auf Zwangsentnahme befugt. Die Bestimmungen des § 14 der Verordnung finden auf dieses Verfahren entsprechende Anwendung. Der Vorsitzende des Ausschusses verfügt die Zwangsentnahme durch Ersuchen der bürgerlichen oder militärischen Behörden. Die Ausführungsbestimmungen über das Zwangsentnahmeverfahren trifft der Reichsernährungsminister nach Anhörung des Zentralernährungsausschusses.

§ 16. Im Falle der Ersatzlieferung und der Zwangsentnahme können an Stelle der im Umlageverfahren ursprüng-

lich auferlegten Erzeugnisse auch gleichwertige andere Erzeugnisse geliefert bzw. entnommen werden.

Der Vorsitzende des die Ersatzlieferung oder Zwangsentnahme anordnenden Ausschusses trifft insoweit die maßgebenden Verfügungen.

Über die ausgleichsweise Bewertung der einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnisse trifft der Reichsernährungsminister nach Anhörung des Zentralernährungsausschusses Ausführungsbestimmungen.

§ 17. Gegenüber dem säumigen Erzeuger und den säumigen Erzeugergemeinschaften können von der zunächst übergeordneten Stelle Ordnungsstrafen bis zur Höhe des vierfachen Betrages der im Rückstand gebliebenen Umlage verhängt werden. Auch kann die Erzeugergemeinschaft anordnen, daß die Bewirtschaftung des von dem Säumigen verwalteten Besitzes auf Kosten des Säumigen von einem Beauftragten der Erzeugergemeinschaft übernommen wird. Letzteres gilt auch dann, wenn der Erzeuger der Vorschrift des § 10 zuwider Erzeugnisse an Dritte überläßt.

Ebenso kann angeordnet werden, daß die Geschäfte einer säumigen oder ihre Pflichten verletzenden Erzeugergemeinschaft von einem seitens des Unterausschusses bestellten Kommissar auf Kosten der Gemeinschaft geführt werden.

§ 18. Gegen die Anordnungen der Unterausschüsse und die auf dieser Verordnung beruhenden Beschlüsse der Erzeugergemeinschaften hat jeder Betroffene das Recht der Beschwerde an die übergeordnete Stelle. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung. Die auf die Beschwerde ergehende Ent-

scheidung kann von dem Betroffenen nicht weiter angefochten werden.

Über die Kosten des Beschwerdeverfahrens trifft der Reichsernährungsminister nähere Anordnungen.

§ 19. Erzeuger oder gesetzliche Vertreter von Erzeugergemeinschaften, die entgegen dem § 10 der Verordnung landwirtschaftliche Erzeugnisse an dritte Personen entgeltlich oder unentgeltlich überlassen oder die bei einer gemäß § 5 der Verordnung erfolgten Bestandsfeststellung Bestände verheimlichen, werden mit Gefängnis und mit Geldstrafen bis zum ... fachen Betrage der dem Erfassungsverfahren entzogenen Erzeugnisse bestraft. Die Erzeugnisse oder der an ihre Stelle getretene Preis unterliegen der Einziehung.

§ 20. Der Reichsernährungsminister wird ermächtigt, für bisher innerhalb des Erfassungsgebiets begangene Verstöße gegen Wirtschaftsverordnungen Straffreiheit zu gewähren, sofern der Schuldige bei einer von dem Zentralernährungsausschuß angeordneten Bestandsaufnahme bisher der öffentlichen Bewirtschaftung entzogene Vorräte bekannt gibt. Die Straffreiheit tritt nur dann ein, wenn eine Untersuchung wegen der begangenen Hinterziehung noch nicht eingeleitet war.

Der Zentralernährungsausschuß bestimmt, für welche Bezirke, innerhalb welcher Frist und in welchem Umfange Straffreiheit gewährt wird.

§ 21. Der Reichsernährungsminister trifft die erforderlichen Übergangsbestimmungen für die Überleitung in den neuen Rechtszustand; insbesondere bestimmt er, in welcher Weise die bisherigen, für das Ernährungswesen getroffenen Einrichtungen sich der neuen Erfassungsorganisation einordnen bzw. wann und in welchem Umfange sie zur Auflösung gelangen.

III.

Übergangsrecht.[1]

[1]) Vgl. den Aufsatz des Verfassers in der Europäischen Staats- und Wirtschaftszeitung vom 23. Dezember 1918.

Wer je als freier Unternehmer am Bau der deutschen Wirtschaft mitgearbeitet hat, den erfüllte schon während des Krieges die Besorgnis, in der erwarteten Übergangszeit könnten bureaukratische Fesseln die Entfaltung des freien Wettbewerbes ausschließen und jede auf Selbstverantwortung abgestellte Initiative lähmen. Diese Gefahr rief frühzeitig die Abwehr des deutschen Kaufmannsstandes wach. Der entschlossene Wille, der staatlichen Beschränkung zum Trotz, das Recht freier Betätigung wiederzuerobern, machte sich überall geltend. Ich erinnere an die Hamburger Tagung (Sommer 1918), wo führende Großkaufleute ihr Programm vor den Abgeordneten des Reichstages entwickelten und für die in der Handelswelt herrschende Stimmung beredtes Zeugnis ablegten.

In der Zeit nach der Revolution dauerte dieser Gegensatz fort. Das von Wissel-Möllendorf verfochtene Programm einer planmäßigen Wirtschaftsordnung unterlag zunächst dem Mehrheitswillen des Reichskabinetts. Die auf einzelne Fachgruppen beschränkte Einführung der freien Wirtschaft, dazu die Unmöglichkeit zuverlässiger Grenzabsperrung, führte zu den ungeklärten Verhältnissen der Gegenwart. Wohin der Weg weitergehen wird, ist heute noch völlig ungewiß.

Der Konflikt zwischen Individualismus und Staatssozialismus, der in Zukunft ausgefochten werden muß, ist während des Krieges am stärksten innerhalb des Ernährungswesens in die Erscheinung getreten. Ein befriedigender Ausgleich zwischen den Wünschen der landwirtschaftlichen Erzeuger nach freier Betätigung und den Anforderungen der staatlichen

Zwangsorganisation ist bis zur Stunde nicht gelungen. Unsere gesamte Wirtschaft leidet unter diesem Zwiespalt. — Würde auch in der kommenden Übergangszeit die Versöhnung zwischen individuellem Freiheitsbedürfnis und staatlicher Ordnung mißlingen, so wären die Konsequenzen schlechthin unabsehbare.

Eine verfehlte Übergangswirtschaft würde unmittelbar das ganze Erwerbsleben treffen, nationale und internationale Beziehungen wären ihr unterworfen; der Bau des gesamten künftigen deutschen Wirtschaftslebens würde entscheidend durch die Art seines Grundrisses beeinflußt.

Es bedarf vorausschauender, über den Interessen stehender Erkenntnis, um zwischen der Skylla der alles an sich reißenden Staatsgewalt und der Charybdis einer chaotischen Wirtschaftsfreiheit hindurchzusteuern. Aus den Erfahrungen der Kriegsernährungswirtschaft, die, wenn auch mit unzureichendem Erfolge, das gleiche Problem zu meistern gesucht hat, können wir wertvolle Aufschlüsse für die Gestaltung des Übergangsrechts gewinnen.

Das Interesse des Staates wird sich, ebenso wie in der Kriegszeit, so auch in der nächsten Zukunft der Produktion, dem einheimischen und dem auswärtigen Handel zuwenden. Für die Allgemeinheit bleibt von wesentlicher Bedeutung, was produziert wird, wieviel produziert wird, wohin die heimischen Erzeugnisse geleitet, wie sie durch Zuführung fehlender Produkte aus dem Auslande ergänzt werden.

Daß ohne jedes staatliche Eingreifen die freie Wirtschaft selbsttätig auf allen diesen Gebieten den Weg einschlagen wird, der auch dem Wohl der Gesamtheit entspricht, ist nicht zu erwarten. In den Fällen, wo der private Vorteil mit den Forderungen der Allgemeinheit kollidiert, würde beim Fehlen eines staatlichen Regulators häufig genug der egoistische Trieb den Sieg davontragen. Die Verhältnisse der Vorkriegszeit, wo es

weder einen Rohstoffmangel noch eine Verschuldungsgefahr des Deutschen Reiches gab, können nicht mit der Übergangswirtschaft und ihren spezifischen Interessenkonflikten verglichen werden.

Ohne Aufstellung staatlicher Zwangsnormen ist demnach die Sicherung des Gesamtinteresses in der Übergangsperiode nicht durchzuführen. Das bestätigen auch die Erfahrungen der Kriegswirtschaft. Was dort die staatliche Reglementierung verhaßt gemacht, was die Erbitterung der Betroffenen hervorgerufen und schließlich zum Widerstand gegen das Gesetz geführt hat, das war nicht so sehr der Zwang an sich, als vielmehr die Form und der Umfang der Zwangsanwendung.

Rein formal erregte die polizeimäßige, von außen herkommende, mit allen Mängeln der Bureaukratie behaftete Befehls- und Verordnungspraxis den Unwillen derer, die zum Objekt dieser Gewalten ausersehen wurden. Eine auf der Mitarbeit der Betroffenen aufgebaute, den Staatsbehörden nur das Aufsichtsrecht wahrende Selbstverwaltung hätte geringeren Widerstand ausgelöst. Daß man diese Erfahrungen in Zukunft nützen und in weitestem Umfange die Interessenten zu tätiger, nicht nur dekorativer Selbstverwaltung heranziehen muß, darüber kann heute ein Zweifel nicht mehr obwalten.

Einer Neuschöpfung autonomer Selbstverwaltungsorganisationen innerhalb des Staates bedarf es schon um deswillen, weil die ihrer früheren Autorität entkleidete Staatsgewalt gar nicht in der Lage ist, von einer Zentralstelle aus die Vielgestaltigkeit des Rechts- und Wirtschaftslebens der Wiederaufbauperiode zu regeln. Zwischen das Individuum und den Staat müssen von selbständigem Leben erfüllte Gemeinschaften

treten, die innerhalb ihrer Grenzen die Rechtsordnung fortentwickeln und überwachen.

Unserer Kriegsernährungswirtschaft fehlte ein solcher organisatorischer Ausbau. Noch unheilvoller als dieser formale Mangel des Systems erwies sich aber der Versuch, die Zwangswirtschaft bis zu ihren äußersten Konsequenzen auch auf Gebieten durchzuführen, die ihrem ganzen Wesen nach der Anwendung restlosen Zwanges spotteten. Diesen Irrweg muß unsere Übergangswirtschaft in jedem Falle vermeiden. Kein größeres Unglück könnte die heimische und auswärtige Wirtschaft des Deutschen Reiches treffen als der Versuch, durch bureaukratischen Zwang zu ersetzen, was bei der wechselvollen Vielgestaltigkeit des Verkehrslebens nur durch den selbständigen, schnellen Entschluß des Unternehmers geleistet werden kann. Nur dann werden wir eine den Erfolg verbürgende Übergangswirtschaft durchführen können, wenn wir die private Initiative des einzelnen retten und sie in harmonischen Einklang mit den durch Zwang zu regelnden Bedürfnissen des Staates bringen.

Diese Möglichkeit besteht. Erinnern wir uns zunächst der so mannigfachen Rechtsformen, in denen die Eingriffe des Staates in das Wirtschaftsleben sich vollziehen können. Am schroffsten wirkt der staatliche Befehl, der den Willen des einzelnen schlechthin ausschaltet und durch das staatliche Gebot ersetzt. Minder einschneidend ist der Vorbehalt staatlicher Genehmigung. Hier bleibt dem Privatmann die Freiheit der Entschließung; nur muß sein Handeln nachträglich die Billigung des Staates finden. Ein solcher Genehmigungszwang ist nur erträglich, wenn eine konstante wohlwollende Praxis der Aufsichtsinstanzen besteht, die dem Kaufmann die Gewähr gibt, bei Erfüllung be-

stimmter Voraussetzungen nicht auf kleinliche Hindernisse zu stoßen. Noch größere Zurückhaltung kann die Staatsgewalt üben, indem sie sich mit der bloßen Überwachung bestimmter Geschäfte, etwa durch Einführung einer Anmeldepflicht oder eines Schlußnotenzwanges, begnügt.

Die Mannigfaltigkeit des Wirtschaftsverkehrs fordert eine vorsichtige, den Lebensverhältnissen angepaßte Abstufung in der Anwendung dieser Rechtsformen. Diejenige Wirtschaftssphäre, wo der Staat am ehesten mit den Mitteln des Zwanges vorzugehen genötigt sein wird, ist die Regelung der heimischen Gütererzeugung, so weit sie sich auf Gegenstände des allgemeinen Bedarfs bezieht. Falsch wäre es indessen, die Produzenten dem restlosen Zwange auszuliefern. Vielmehr würde der Unternehmungsgeist des Erzeugers belebt, es würde ein Anreiz zu verstärkter Produktion geschaffen, wenn man ähnlich, wie bereits für die Ernährungswirtschaft vorgeschlagen, denjenigen Produzenten, die ihre staatlichen Zwangspflichten erfüllt haben, ein gewisses Maß wirtschaftlicher Freiheit gewährte. *Wer in der Lage ist, durch seine besondere Tatkraft mehr zu leisten, als ihm vom Staat angesonnen wird, der soll über das Plus seiner Arbeitsleistung frei verfügen können, wobei zunächst dahingestellt bleiben kann, ob diese Freiheit eine völlig unbeschränkte sein oder bis auf weiteres in gewissem Umfange organisiert oder staatlich überwacht bleiben müßte.* In jedem Falle wäre durch eine solche Ordnung ein Ventil geschaffen, das die staatliche Reglementierung erträglich machen und den ersten Keim einer freien Wirtschaft in sich bergen würde[1]).

[1]) Die im Reichsanzeiger vom 6. April 1920 veröffentlichte Verordnung zur Regelung der Eisenwirtschaft vom 1. April

Die Freigabe eines Teils der Gütererzeugung würde voraussichtlich in erster Linie dem Ausfuhrhandel zugute kommen. Gerade diese Wirkung der hier vorgeschlagenen Produktionsregelung wäre im nationalen Interesse besonders zu begrüßen; denn exportieren müssen wir, um der immer mehr wachsenden Verschuldung der deutschen Wirtschaft endlich einmal ein Ziel zu setzen.

Für die Rohstoffeinfuhr, deren Förderung ein Lebensinteresse unserer heimischen Produktion ist, muß in erster Linie die freie Mitarbeit des soliden Kaufmannsstandes gesichert werden. Nirgends wäre die Gefahr einer Ertötung wirtschaftlicher Werte größer als bei dem Versuche, die so ganz auf Selbstverantwortung abgestellte Tätigkeit des zu schnellen Entschlüssen gezwungenen Einfuhrkaufmanns durch bureaukratische Normen zu beschränken. Wenn man reglementieren will, so könnte man daran denken, zur Vermeidung einer plötzlich eintretenden übermäßigen Nachfrage die Rohstoffbezugsrechte der heimischen Produktionsstätten während der

---

1920 bewegt sich im Rahmen der im Texte gemachten Vorschläge.

Nach § 11 dieser Verordnung wird die Sicherstellung des Inlandbedarfes an Eisen derart geregelt, daß alle Werke verpflichtet sind, einen vom Eisenwirtschaftsbund zur Deckung des dringlichen Inlandbedarfes zu bestimmenden Teil ihrer Erzeugung vor ganzer oder teilweiser Erfüllung ihrer sonstigen Lieferpflichten und vor Deckung ihres eigenen Bedarfes dem Eisenwirtschaftsbund zur Verfügung zu stellen. Der Reichswirtschaftsminister bestimmt nach Verständigung mit dem Eisenwirtschaftsbund die festzusetzenden Mengen für jedes dieser Erzeugnisse und bezeichnet den Verbrauch, der zum dringlichen Bedarf gerechnet wird. Zur Durchführung dieser Verpflichtung sind von den beteiligten Werken Lieferungsgemeinschaften zu bilden.

Übergangszeit zu begrenzen oder von dem Nachweis des Verwendungszwecks abhängig zu machen. Ebenso würde die Festsetzung eines Höchstmaßes für den Gewinn des Importeurs — am besten in der Form bestimmter Prozentsätze — kaum auf den Widerstand des soliden Kaufmanns stoßen. Ist aber in dieser Weise das Aufnahmebedürfnis des heimischen Marktes und die Gewinnchance des Einfuhrkaufmanns geregelt, so kann man nunmehr dem selbständigen Händler in möglichst weitem Umfange die Verantwortung dafür überlassen, was und zu welchen Preisen er einführen will. Verfügt doch der Staat, ebenso wie in der Zeit vor dem Kriege, ohnehin über die Möglichkeit, durch die Zollgesetzgebung die Einfuhr der einzelnen Warengattungen je nach dem Bedürfnis der Allgemeinheit hier zu fördern und dort zu hemmen. Hinzu kommen prohibitive Maßnahmen gegenüber der Einfuhr von Luxuswaren.

Eine, entgegen diesen Vorschlägen bevorzugte bureaukratische Reglementierung der Einfuhr und der Gütererzeugung würde zweifellos zu einem ausgedehnten Schmuggel- und Schleichhandel führen. Statt für den Wiederaufbau der Wirtschaft die Hilfe des soliden Kaufmannsstandes zu gewinnen, würden wir durch eine reine Zwangswirtschaft dieselben Mißstände eines illegalen, verbotswidrigen, von unlauteren Elementen beherrschten Verkehrs heraufbeschwören, wie wir ihn im Rahmen der Ernährungswirtschaft zur Genüge kennengelernt haben.

Statt nur zu hemmen und zu bevormunden, möge unsere Übergangsgesetzgebung ein Gebiet, wo sie wahrhaft produktiv und Werte schaffend wirken könnte, nicht vernachlässigen: die Förderung des gewerblichen Erfindungswesens. Wir dürfen darauf vertrauen, daß das deutsche Erfindergenie, ebenso wie in Vergangenheit und Gegenwart, so

auch in Zukunft Gewaltiges leisten wird. Wenn unsere Gesetzgebung dem schöpferischen Erfindergeist freieste Bahn gewährt, wird sie dazu beitragen können, aus dem Nichts Milliarden eines heute noch ungeborenen Nationalvermögens hervorzuzaubern, die unser heimisches Kapital stärken und insbesondere auch unsere wirtschaftliche Stellung dem Ausland gegenüber festigen werden.

Schon diese skizzenhaften Grundzüge lassen erkennen, welch maßgebende Bedeutung ein organisches, in sich geschlossenes Rechtssystem für die Ausgestaltung des künftigen Wirtschaftslebens hat. So wenig daran gedacht werden kann, irgendeine Rechtsidee doktrinär und gewaltsam allen Tatbeständen des Wirtschaftslebens aufzuzwingen, ebensosehr bedarf es eines klaren Ausgangspunktes, einer präzisen Problemstellung. Die Notwendigkeit staatlicher Beeinflussung der Übergangswirtschaft anerkennend, hätten Fachkundige in jedem Einzelfalle zu prüfen, welche Rechtsform der staatlichen Zwangsanwendung geboten und durchführbar erscheint. Überall wäre danach zu streben, einen Parallelismus zwischen Privatinteresse und dem Vorteil der Allgemeinheit herzustellen, insbesondere dadurch, daß jede Mehrleistung über den vom Staate erforderten Durchschnitt hinaus dem freien Wirkungskreise des Tüchtigen zugute kommt.

Die schlagworthafte Lobpreisung der wirtschaftlichen Freiheit allein führt ebensowenig zum Ziele wie eine formale Überschätzung bloßer Paragraphenjurisprudenz.

Ohne eine Synthese der miteinander ringenden Gegensätze werden wir den Problemen der Übergangszeit nicht gerecht werden. Dies wird vielmehr nur gelingen, wenn wir unter Vermeidung

jeder bureaukratischen Reglementierung eine aus der Intuition geborene, die Wirtschaft beherrschende und auch belebende Rechtsordnung schaffen[1]).

[1]) Mit den Grundfragen der Übergangswirtschaft beschäftigen sich die während der Drucklegung dieser Arbeit bekannt gewordenen Denkschriften des Unterstaatssekretärs Hirsch und des westdeutschen Finanziers Dr. Jordan-Mallinkrodt. Beide Schriften betonen die Notwendigkeit der Einschaltung von Selbstverwaltungsorganisationen der Interessenten, die mit ihrer solidarischen Haftbarkeit für die Durchführung der Ziele der Gesamtheit einstehen sollen. Sie stimmen insoweit mit den Vorschlägen des Verfassers überein; nur überschreitet Dr. Jordan bei der Skizzierung des von ihm geplanten Kreditinstituts die Grenzen, innerhalb welcher sich der Gedanke der Solidarhaftung verwirklichen läßt.

Auch vermisse ich in beiden Entwürfen die Betonung der Freiheiten, die in der Organisation dem Tüchtigen und Leistungsfähigen verbleiben. Jedes Eintreten für eine Organisation reizt zur Gegnerschaft vornehmlich um deswillen, weil der zu Organisierende zunächst nur die Beschränkungen und die Fesseln sieht. Gerade der Starke, auf dessen Mitarbeit es vor allem ankommt, muß durch eine Propaganda gewonnen werden, aus der deutlich erkennbar ist, daß auch im Rahmen der Gemeinschaft die Verfolgung berechtigter individueller Ziele gewährleistet ist.

IV.

Die Sanierung der Einzelwirtschaften.[1]

[1] Vgl. Abraham, „Gewährt unser Recht dem Schuldner hinreichende Möglichkeiten, aus Vermögensverfall in geordnete Verhältnisse zurückzugelangen?“ (Vahlen 1913), „Der zivilrechtliche Schutz der heimkehrenden Kriegsteilnehmer“ (Leipziger Zeitschrift für deutsches Recht 1918, S. 737 ff.) und „Die Sanierung des deutschen Wirtschaftslebens“ (Festgabe für Dr. Liebmann, 1920, IV. Abteilung).

Das fieberhaft gesteigerte geschäftliche Leben der Gegenwart vermag über den Umfang der im Gefolge des Krieges eingetretenen wirtschaftlichen Krise nicht hinwegzutäuschen. Zahllose, in ihrem Wesenskern durchaus lebensfähige Unternehmungen sind durch Krieg und Kriegsfolgen vom Zusammenbruch bedroht. Schon die Verbindlichkeiten dem Auslande gegenüber haben mit Rücksicht auf den Valutastand eine geradezu katastrophale Bedeutung erlangt. Alle diese kriegsgeschädigten Einzelunternehmen gilt es wieder der wirtschaftlichen Gesundung zuzuführen. Die Rechtsordnung muß ihnen einen Weg weisen, auf dem sie aus wirtschaftlicher Not in geordnete Verhältnisse zurückgelangen.

Das Vorbild für eine solche Entschuldungsaktion wird das während des Krieges geschaffene Rechtsinstitut der Geschäftsaufsicht abgeben. Man wird eine Treuhandorganisation schaffen müssen, die jedem einzelnen bedrängten Schuldner zur Verfügung steht, und innerhalb der nach den Weisungen einer Aufsichtsperson der eine Teil der Einkünfte zur Schuldentilgung verwendet wird, während der andere Teil dem Schuldner zur Aufrechterhaltung und Stärkung seiner Existenz verbleibt. Diese Entschuldungsaktion muß so lange fortgesetzt werden, bis die Schuld abgetragen ist, oder ein gütlicher Ausgleich mit den Gläubigern gelingt.

Eine solche Treuhandorganisation wie die vorgeschlagene muß von Juristen, Verwaltungsbeamten und kaufmännischen Prak-

tikern gemeinsam aufgebaut werden. Von den Juristen stammt die gesetzgeberische Form, die Verwaltungsmänner müssen die Organisation schaffen. Die Organisation selbst aber wird unbureaukratisch und wirtschaftsfördernd nur dann wirken, wenn sie in engster Fühlung mit Praktikern errichtet wird, wenn möglichst viel der freien Zukunftsentwicklung überlassen, möglichst wenig von vornherein reglementiert wird.

Auch ich will mich demgemäß darauf beschränken, in diesen Zeilen nur die Gesichtspunkte hervorzuheben, denen ich grundsätzliche Bedeutung beilege.

Bei der Ausgestaltung der Entschuldungsorganisation müssen wir uns vor Augen halten, daß unser Verfahren in gleicher Weise den Bedürfnissen des kleinen Mannes wie den Ansprüchen großer und größter Unternehmungen gerecht werden soll[1]). Über den beherrschenden Fragen des Wirtschaftslebens darf der Rechtsschutz der wirtschaftlich Schwachen, vor allem die Fürsorge für die Kriegsteilnehmer und Kriegsbeschädigten nicht vergessen werden. Das Verfahren muß daher auch für den Mann aus dem Volke leicht zugänglich, einfach und möglichst billig sein. Unter bestimmten Voraussetzungen werden die Kosten des Verfahrens vom Staate zu tragen sein. Derartige, zur Durchführung eines gerichtlichen Armenrechts aufgewendete Beträge sind zweifellos dort am besten angelegt, wo es sich um den Aufbau bedrängter Existenzen handelt. Wird die Gesundung der Einzelwirtschaften hinreichend gesichert, so verstopft man dadurch die Quelle zahlloser, die Volkswirtschaft unnütz belastender Prozesse.

---

[1]) Große Unternehmungen werden in der Mehrzahl der Fälle eine freie Vereinbarung mit ihren Gläubigern vorziehen. Aber gerade für derartige freie Vereinbarungen ist es überaus wesentlich, daß als ultima ratio die Anrufung des gerichtlichen Verfahrens offen steht.

Die Voraussetzungen der geplanten Treuhandorganisation müssen fernerhin anders bemessen werden, als dies in der Geschäftsaufsichtsverordnung geschehen ist. Nach dieser Verordnung kann nur der Zahlungsunfähige die Geschäftsaufsicht beantragen. Es wäre nun völlig verfehlt, diejenigen Einzelwirtschaften, an deren Erhaltung der Gesamtheit gelegen ist, erst so weit in Vermögensverfall geraten zu lassen, daß Zahlungsunfähigkeit vorliegt. Man wird die Voraussetzungen der Treuhandschaft weit milder fassen müssen, etwa dahin, daß der Schuldner die Treuhandorganisation anrufen kann, sobald er bei Begleichung seiner fälligen Verbindlichkeiten nicht mehr in der Lage ist, einen wirtschaftlichen Betrieb durchzuführen oder sich und seine Familie angemessen zu unterhalten.

Allerdings darf man um der sozialen Schuldnerfürsorge willen die berechtigten Interessen der Gläubiger nicht unverhältnismäßig benachteiligen. Es darf nicht dahin kommen, daß unsolide Schuldner die Treuhandschaft dazu ausnützen, um sich ihren Verpflichtungen zu entziehen, ohne doch die Rechtsnachteile des Konkurses auf sich nehmen zu müssen. Der Abzahlungszwang des unter Treuhandschaft stehenden Schuldners ist daher energisch zu betonen. Das Unterbleiben hinreichender, dem Schuldner erträglicher Abzahlungen muß die Befugnis der Gläubiger begründen, die Aufhebung des Verfahrens zu verlangen.

Um das Wirtschaftsleben der Zukunft vor Auswüchsen zu bewahren, genügt es schließlich nicht, einen Weg zu schaffen, der dem zahlungswilligen und soliden Schuldner den Aufstieg sichert, es bedarf ebensosehr der schärfsten Abwehr derjenigen Elemente, die gar nicht daran denken, den gesetzlichen Weg zu beschreiten, die es vielmehr vorziehen, durch Schiebungen ihr Vermögen dem Zugriff ihrer Gläubiger zu entziehen.

Wenn in dem geschilderten Verfahren der solide Weg einer Treuhandschaft unter Hinzuziehung zuverlässiger Vertrauensmänner offensteht, so fehlt es an jedem Bedürfnis, Verträge zuzulassen, die angeblich den gleichen Zweck mit Unterstützung verdächtiger Verwandter, zweifelhafter Gesellschaften und dergleichen erreichen wollen. Der Schuldner, der einen billigen Ausgleich mit seinen Gläubigern im Wege freier Vereinbarung nicht erreichen kann, mag das gerichtlich geordnete Verfahren anrufen; jeder andere Versuch, das Einkommen, insbesondere die Erträgnisse der Arbeitskraft ganz oder in wesentlichen Teilen auf andere Personen ohne gerichtliche Genehmigung zu übertragen, muß, sofern es sich um zahlungsunfähige oder von Zahlungsunfähigkeit bedrohte Schuldner handelt, den Gläubigern gegenüber für unwirksam erklärt werden. Nur durch eine solche vorbeugende Regelung können wir unlauteren Vermögensverschiebungen wirksam begegnen An der Erreichung gerade dieses Ziels haben aber heute nicht nur die privaten Gläubiger des Schuldners, sondern vor allem auch der Staat als Steuergläubiger ein nicht hoch genug zu bewertendes Interesse.

Nicht ohne eine gewisse Resignation muß der Verfasser dieser Zeilen bekennen, daß seine bisher stets wiederholte Mahnung, an die Lösung der geschilderten Aufgabe heranzutreten, abgesehen von rein theoretischer Interessennahme ohne praktischen Widerhall geblieben ist. Zwar hege ich die feste Überzeugung, daß die bittere Not der Verhältnisse schließlich einmal dazu zwingen wird, diese Ideen zur Ausführung zu bringen; jede weitere Verzögerung in der Inangriffnahme des Problems führt indessen zu nicht wiedergutzumachenden Schädigungen.

* * *

Soviel über das Problem der Sanierung der Einzelwirtschaften.

Dabei dürfen wir uns daran erinnern, daß auch das Reich[1]) selbst sich in der Lage eines Schuldners befindet, der zwar von einem Übermaß von Verbindlichkeiten bedroht ist, dem wir aber trotz der krisenhaften Gestaltung der Gegenwart die Kraft zur Wiedererstarkung zutrauen.

Auch das Reich wird sich zur Aufstellung eines Tilgungsplanes entschließen müssen, der für die Abtragung der Schulden Sorge trägt und der im übrigen Mittel bereit hält, um den Wiederaufbau der Wirtschaft zu sichern. Auch hier dürfen wir hoffen, daß die Zeit Verständigungsmöglichkeiten schafft, daß Situationen kommen, wo wir Kompensationsobjekte in die Wagschale zu werfen haben, und wo ein Ausgleich gegenüber den drückenden, aus dem Versailler Friedensvertrag herrührenden Verbindlichkeiten möglich ist.

---

[1]) Ebenso wie andere öffentlich-rechtliche Rechtssubjekte im Reiche.

V.

Äußere Politik und Völkerrecht.

Einleitung.

Ich erwarte die Frage: Was soll eine politische Studie im Rahmen dieser Aufsatzsammlung? — Meine Antwort darauf sei die folgende:

Jede der Neugestaltung des Völkerrechts gewidmete Betrachtung setzt, wenn sie nicht reine Theorie ist, eine bestimmte politische Grundeinstellung voraus, ebenso wie auch jedes außenpolitische Programm heute eine klare Auseinandersetzung mit dem Problem der künftigen Völkerrechtsentwicklung fordert. So verknüpfen denn zahlreiche Fäden das politische und das völkerrechtliche Thema, und es ist kein Zufall, daß beide Arbeiten zu demselben praktischen Schlußergebnis gelangen.

Die politische Studie „Die Bismarcksche Tradition" ist im Jahre 1916 entstanden und in ihren Grundzügen in der „Kölnischen Zeitung" am 26. Juli 1917 (Nr. 711) und am 3. August 1917 veröffentlicht worden. Die pazifistische Grundidee hatte ich schon in die „Bismarcksche Tradition" aufgenommen; ich vertrat sie erneut in den beiden Aufsätzen „Wirtschaftsboykott und Weltfriede", veröffentlicht im „Neuen Deutschland" im Juni 1918 und „Vom Wesen des Völkerbundes" („Norddeutsche Allgemeine Zeitung" vom 11. September 1918).

Was mir aus jenen Arbeiten noch heute beachtlich erscheint, ist in den nachfolgenden Aufsätzen zusammengefaßt.

Die Bismarcksche Tradition.

Bismarck legt im 29. Kapitel seiner „Gedanken und Erinnerungen" ausführlich die Gründe dar, die ihn zum Abschluß des Dreibundes geführt haben. Nachdem wir gegen zwei der europäischen Großmächte siegreich Krieg geführt hatten, sei es nunmehr darauf angekommen, wenigstens einen der beiden mächtigen Gegner, die wir im Felde bekämpft hatten, der Versuchung zu entziehen, im Bunde im anderen Revanche zu nehmen. Eine Aussöhnung mit Frankreich erschien unmöglich. England war unsicher.

Die Wahl konnte nur zwischen Österreich und Rußland liegen. Als im Jahre 1879 die russische Politik jede Annäherung ausschloß, wählte Bismarck das Bündnis mit Österreich. Durch den Beitritt Italiens wuchs diese Gruppe zum Dreibund.

Im 17. und 29. Kapitel der „Gedanken und Erinnerungen" hat Bismarck seine Auffassung über das Wesen des Dreibundes ausgesprochen. Nach seiner Überzeugung war es für uns notwendig, der österreichisch-ungarischen Monarchie das Bündnis ehrlich zu halten; es entsprach dies unseren Interessen, den historischen Traditionen Deutschlands und der öffentlichen Meinung unseres Volkes. Deutschland durfte Österreich nicht verlassen; die deutsche Politik hatte aber pflichtgemäß nur die eigenen Interessen objektiv zu wahren, und durfte auf die Pflege guter Beziehungen zu Rußland nicht verzichten. Diese ausführlich begründete Auffassung Bismarcks ist für die praktische Politik des Kanzlers bestimmend gewesen. Bismarck hat den Dreibund allein als Friedensgrundlage nicht angesehen.

Ein geheimer Rückversicherungsvertrag mit Rußland sicherte uns die wohlwollende Neutralität Rußlands im Falle eines feindlichen Angriffs, wogegen wir Rußland Neutralität zusagten, wenn es von dritter Seite angegriffen würde.

Als dieser Rückversicherungsvertrag von dem Nachfolger Bismarcks nicht erneuert wurde, hat Bismarck in einer von ihm veranlaßten Kritik in den Hamburger Nachrichten vom 24. Oktober 1896 diese Politik scharf getadelt und als einen verhängnisvollen Fehler bezeichnet[1]). Auf die Nichterneuerung des Rückversicherungsvertrages sei, so führte er aus, automatisch der Abschluß des russisch-französischen Bündnisses erfolgt. Das durch keine vertraglichen Abmachungen mehr gebundene Rußland und das isolierte Frankreich hätten sich zueinander gefunden, nachdem die Scheidewand zwischen beiden fortgezogen worden wäre. Fürst Bismarck erblickte in dieser Schwenkung Rußlands von der Seite des Deutschen Reiches an die Seite des unversöhnten Gegners Deutschlands eine große Verstärkung der französischen Machtstellung und damit eine erhebliche Erschwerung der deutschen Politik. Er hat stets mit Entschiedenheit bestritten, daß der Rückversicherungsvertrag mit Rußland ein unfreundlicher Akt gegenüber Österreich gewesen sei.

Bismarck hat oft wiederholt, er sei sich niemals im unklaren gewesen, daß die Wahrung der Integrität der österreichisch-ungarischen Monarchie und ihrer Großmachtstellung ein deutsches Interesse sei, er sei aber auch davon überzeugt gewesen, daß die Erhaltung des europäischen Friedens ebensosehr im österreichischen Interesse liege. — Von solchen Erwägungen ausgehend, betrachtete es Fürst Bismarck als seine Aufgabe, zu verhindern, daß, wie er in seiner Rede vom 6. Februar 1888 im Reichstag ausführte, Europa in einen Krieg gestürzt werde,

[1]) Vgl. zu den folgenden Ausführungen Fürst Bülow „Deutsche Politik".

dessen Ausgang kein Mensch voraussagen könne und nach dessen Ausgang man kaum mehr wissen werde, warum man sich eigentlich geschlagen habe. Fürst Bismarck hat die Verhinderung eines Koalitionskrieges gegen Deutschland geradezu als sein größtes Verdienst in der auswärtigen Politik bezeichnet. Es müßte, äußerte Bismarck noch im Jahre 1896, auch Österreich erwünscht sein, daß ein Krieg, der von allen kontinentalen Mächten die ungeheuerlichsten Opfer an Gut, Geld und Vermögen fordern würde, überhaupt vermieden werde. Der deutsche Rückversicherungsvertrag mit Rußland hätte also auch im Interesse Österreichs gelegen, da er der Sicherung des Weltfriedens gedient habe. Zwischen Rußland und Deutschland bestehe niemals die Notwendigkeit eines Krieges, wenn nicht die allgemeine politische Situation gefälscht sei („Gedanken und Erinnerungen" Kapitel 10, 1).

Die abschließenden grundsätzlichen Erfahrungen, denen Bismarck an seinem Lebensabend Ausdruck gegeben hatte, waren auch durch den weltpolitischen Kurs der Regierung Wilhelms II. nicht entwertet; hatte doch bereits Friedrich der Große (Ausgewählte Werke, II. Band, S. 84) erklärt:

„Die Zeiten können wechseln, und die Wandelbarkeit der politischen Verhältnisse können uns zum Abschluß anderer Bündnisse zwingen. Wir werden aber bei anderen Mächten nie die Vorteile finden, die ein Bund mit Rußland bietet!"

Das Charakteristische des neuen Kurses nach Bismarcks Abgang bestand in der stärkeren, durch die weltwirtschaftliche Entwicklung gebotenen, Inangriffnahme der Flotten- und Kolonialpolitik, an die Bismarck nur zögernd herangegangen war. Schritt man auf dieser, für unser Verhältnis zu England nicht ungefährlichen Bahn vorwärts, so mußten streitige Interessen mit England, deren Vorhandensein Bismarck noch im Jahre 1889 leugnen konnte, in den Kreis der Erwägungen ge-

zogen werden, ein Umstand, der um so gebieterischer gute Beziehungen zu Rußland, also die fortgesetzte Pflege der Bismarckschen Tradition, verlangte.

Trotz der Feststellung dieser Grundwahrheiten der Bismarckschen Politik kann allerdings zugegeben werden, daß zeitweise dem engen Anschluß Deutschlands an Rußland Bedenken entgegenstanden. Das Ziel des neuen Kurses war es, England durch eine starke Flotte Achtung vor der deutschen Weltmacht abzuringen. Solange diese Flotte nicht geschaffen war, der Flottenstützpunkt Helgoland und der Nordostseekanal nicht ausgebaut waren, mußte Deutschland darauf bedacht sein, nicht vorzeitig die kaum vermeidbare Gegnerschaft Englands heraufzubeschwören. Hätte England von Anfang an damit gerechnet, daß Deutschland seinen Platz an der Seite Rußlands suche, so hätte zu einer Zeit, wo der Antagonismus zwischen Rußland und England noch uneingeschränkt bestand, England sicherlich alle Hebel in Bewegung gesetzt, um zu verhindern, daß eine deutsch-russische Mächtegruppe Seegeltung erlange. Dafür, daß man während der Zeit des Flottenausbaus eine entschlossene Parteinahme für Rußland und die damit verbundene Gegnerschaft Englands vermied, mag auch die ungünstige Beurteilung maßgebend gewesen sein, die damals die Aktionskraft des russischen Staatswesens mit Rücksicht auf die Unsicherheit seiner inneren Verhältnisse erfuhr, eine Meinung, die durch den Ausgang des Russisch-Japanischen Krieges bestätigt zu werden schien. Andererseits mußten die immer mehr erstarkenden panslawistischen, auf die Zerstückelung Österreichs und die Isolierung Deutschlands gerichteten Bestrebungen maßgebender russischer Kreise den einmütigen Widerstand der beiden Mittelmächte hervorrufen. Mit dem französischen Milliardensegen, der die russische Kriegsstimmung künstlich steigerte, hätte die deutsche Volkswirtschaft weder konkurrieren können noch wollen.

Diese Situation läßt es begreiflich erscheinen, daß die deutsche Regierung nach Durchführung ihrer Flottenpolitik zunächst eine Annäherung an England suchte, dessen Einfluß stark genug gewesen wäre, die den Weltfrieden bedrohenden Tendenzen Rußlands zu hemmen. Das Jahr 1914 schien diesen Bestrebungen Erfolg zu verheißen[1]). Die englische Flotte weilte als Gast in den deutschen Gewässern, und es entbehrt nicht der tieferen Bedeutung, daß die Festlichkeiten zu Ehren der englischen Besucher durch die Schicksalsnachricht aus Serajewo ein jähes Ende erfuhren.

Durch den Ausbruch und die Fortdauer des Krieges wurde diese Situation wesentlich geändert. Von dem erschöpften Frankreich konnte Rußland keine Milliarden mehr erwarten, die panslawistischen Pläne Rußlands erlitten Schiffbruch, und während der englisch-deutsche Wirtschaftsgegensatz immer klarer in die Erscheinung trat, schwanden die Hindernisse einer deutsch-russischen Annäherung. Die Wiederanknüpfung an die Bismarcksche Tradition, „eine auf gegenseitige ehrliche Verständigung mit Rußland gerichtete Einigung, die keinen Stachel und keine Verstimmung zurückläßt", wie sie die Rede des Reichskanzlers vom 15. Mai 1917 theoretisch guthieß, hätte auch das praktische Ziel unserer Diplomatie werden müssen. Statt dessen verbarrikadierte man mit einer geradezu fanatischen Konsequenz jeden Weg, der zu einer Versöhnung mit Rußland hätte führen können. Nach dem Zusammenbruch der Regierung Kerenskis und dem Aufkommen des Bolschewismus schloß man den Frieden von Brest-Litowsk als reinen Gewalt- und Annexionsfrieden. Man erhob die

[1]) Über die kompromißweise Regelung der asiatischen und afrikanischen Fragen vgl. Kjellén, „Politische Probleme", S. 26 ff.

Randstaatenpolitik aufs Schild, die heute nach der Niederlage Deutschlands im Dienste der englischen Interessen fortgesetzt wird. Selbstmörderisch förderte man die Pläne der englischen Staatskunst, Deutschland und Rußland gleichzeitig als Wettbewerber auszuschalten („Siegfried und Fafner, Fafner und Siegfried, oh, brächten beide sich um!").

Die Erkenntnis, daß man während des Krieges selbst unter Opfern einen Ausgleich mit Rußland hätte erstreben sollen, daß man zum mindesten alles hätte vermeiden müssen, was diesen Ausgleich unmöglich machte oder erschwerte, hat heute an Boden gewonnen.

Wie war es aber überhaupt möglich, daß man während des Krieges das vitale Interesse Deutschlands an einem freundnachbarlichen Verhältnis zu Rußland so völlig mißachtete? Eine Reihe von Ursachen hat hier zusammengewirkt.

Daß zunächst alle einseitigen Annexionisten, die im Osten und Westen Gebietserweiterungen anstrebten, auch die Zerstückelung Rußlands betrieben, ist nicht weiter erstaunlich, niemals wären indessen diese Bestrebungen so verhängnisvoll geworden, wenn sie nicht, soweit der Osten in Frage kam, wesentlich von der Regierung und den diese stützenden Parteien gefördert worden wären. Unsere leitenden Staatsmänner und ebenso unsere westlich orientierten Politiker hatten zwar bald erkannt, daß mit Gebietserweiterungen im Westen nicht zu rechnen war, und daß die Aspirationen auf die flandrische Küste an dem nicht zu besiegenden Widerstand Englands scheitern mußten.

Aber unsere führenden Männer hatten nicht den Mut, gleichzeitig auch auf Gebietserweiterungen im Osten zu verzichten, sie scheuten davor zurück, nach Beendigung des opfervollen Krieges

mit leeren Händen vor das Volk zu treten und zu erklären, daß der Krieg schon dann für uns gewonnen sei, wenn er ausgehe wie der Siebenjährige Krieg, wenn wir lediglich unsere Existenz gegen eine übermächtige Koalition behauptet hätten.

Sorge um die eigene Selbstrechtfertigung war es, die dazu verführte, an Eroberungen im Osten zu denken. Hinzu kamen die Wünsche der Dynastien, die nach einer Neuvergoldung ihres Ruhms durch Herzogs- und Fürstenhüte in den baltischen Provinzen trachteten. Man erinnere sich nur an den lebhaften Streit, der damals um die Besetzung der einzelnen Thrönchen tobte. Da man sich schließlich auch schmeichelte, die Zustimmung Englands und Amerikas zu jenen östlichen Plänen zu erhalten, so griff man nur allzu bereitwillig die Vorschläge der „Randstaatenpolitiker" auf, ohne Rücksicht darauf, daß man dadurch die Grundlagen der kontinentaleuropäischen Verständigung blind zerstörte.

Doch dies sind alles nur Erörterungen, die sich kritisch mit der Vergangenheit beschäftigen. Haben diese Betrachtungen überhaupt noch irgendeinen Wert für die Zukunft? Ich glaube, dies bejahen zu können. Freilich können wir, nachdem wir selbst dazu beigetragen, Rußland zu zerschmettern, und nachdem wir wirtschaftlich und politisch auf England und Amerika angewiesen sind, nicht die Herstellung einer Mächtekombination unter Ausschluß von England und Amerika erstreben. Je klarer wir erkennen, daß *während des Krieges* die Aufrechterhaltung der deutschen Machtstellung nur durch die Stärkung unserer kontinentaleuropäischen Position zu erreichen gewesen wäre, um so mehr müssen wir uns auch bewußt sein, daß heute, wo die *Voraussetzungen* der Vergangenheit geschwunden sind, auch die *Konsequenzen* andere sein müssen. Die Anhänger der kontinentaleuropäischen Kriegspolitik dürfen jetzt nicht in den Fehler verfallen, um deswillen,

weil sie vordem im Rechte gewesen, nunmehr auch für die Gegenwart ihre Ansprüche anmelden zu wollen.

Trotzdem ist das kontinentaleuropäische Problem nicht tot; als aktives politisches Programm taugt es freilich für die Gegenwart nicht. Aber können wir für die nächste Zukunft überhaupt daran denken, aktive äußere Politik zu treiben? Muß nicht vielmehr unsere ganze außenpolitische Arbeit mehr *defensiv* darauf gerichtet sein, das Maß unserer Abhängigkeit von den die Welt beherrschenden Mächten in erträglichen Grenzen zu halten und uns vor völliger Versklavung dem Auslande gegenüber zu bewahren!

Unter diesem wirtschaftlich defensiven Gesichtspunkt verdient das kontinentaleuropäische Problem auch heute noch Beachtung, um so mehr, als, wie wir unten zu zeigen suchen, gerade im Rahmen der künftigen Völkerrechtsentwicklung die *Solidarität gemeinsamer Wirtschaftsinteressen* eine besonders bedeutungsvolle Rolle zu spielen berufen ist.

Wirtschaftsboykott und Weltfriede.[1])

I.

Zwiefach sind die treibenden Kräfte, die dem Ausbau einer über den Nationen stehenden Rechtsorganisation zudrängen.

Die Erkenntnis, daß die Selbstzerfleischung der Nationen den Bestand Europas bedroht, zeitigt eine Reaktion des Geistes, die das Weltchaos durch die Rechtsordnung zu überwinden trachtet. Hohe Menschheitsideale ringen hier um Anerkennung und praktische Durchsetzung.

Von nicht geringerem Einfluß sind die rein politischen Versuche, den Gedanken einer Liga der Nationen zur Schöpfung einer dauernden Kampforganisation gegen Deutschland zu mißbrauchen. Solchen Entstellungen entgegenzutreten, ist Sache der hohen Politik. Hier soll lediglich der Rechtsgedanke auf sein Wesen und seine Gestaltungsfähigkeit untersucht werden.

Der Plan einer internationalen Rechtsordnung ist kein Kind des Tages. Er sucht seine Rechtfertigung in der geschichtlichen Erfahrungstatsache, daß im allgemeinen der Kreis der zu einer Rechtsgemeinschaft gehörenden Mitglieder sich allmählich erweitert, daß kleinere Rechtsverbände sich zu größeren zusammenschließen. Gerade die deutschen Verhältnisse werden als typisches Beispiel hierfür angeführt. Der mittelalterliche Rechtszustand erlaubte die Fehde des einzelnen Individuums gegen

[1]) Vgl. die Aufsätze des Verfassers „Wirtschaftsboykott und Weltfriede" im Neuen Deutschland vom 15. Juni 1918 und „Vom Wesen des Völkerbundes" (Norddeutsche Allgemeine Zeitung vom 11. September 1918).

das andere. Der ewige Landfriede machte dem vor mehr als vier Jahrhunderten ein Ende. Eine Gerichtsorganisation wurde gleichzeitig geschaffen. Der Kampf zwischen Stadt und Land, zwischen Territorium und Territorium dauerte dennoch fort, bis schließlich geschlossene Staatengründungen auf deutschem Boden erwuchsen. Nun führten diese gegeneinander blutige Kämpfe. Noch 1866 fochten Bayern gegen Preußen. Erst 1870 gebot die Gründung des Deutschen Reichs den Streitenden Urfehde.

Auf diesem Wege wollen die Anhänger der Völkerbundsidee weiterschreiten, ohne daß indessen über das zunächst zu erreichende Ziel volle Einigkeit herrscht. Die eine Gruppe meint von der Rechtsgemeinschaft des Staates unmittelbar zur Weltorganisation aller Nationen gelangen zu können. Andere glauben, daß der weite Weg zu einem die Welt umspannenden Bunde nicht mit einem Schritt durchmessen werden kann. Sie erwarten zunächst nur eine Erweiterung der Staaten zu rechtlich miteinander verbundenen Staatengruppen, die dann erst ihrerseits den Ring zu einer Weltorganisation schließen würden. Ein deutscher Gelehrter (Redslob) hat jüngsthin die Geschichte der Schweiz als vorbildliches Beispiel einer solchen, von kleineren Kreisen ausgehenden, sich zum umfassenden Verband erweiternden Staatengemeinschaft geschildert.

Kommt es in absehbarer Zeit zu einem wirklichen Völkerbund, so erscheinen jedenfalls innerhalb desselben Gruppenbildungen, die gewisse Reservatrechte für sich in Anspruch nehmen, in hohem Grade wahrscheinlich. Daß Amerika nicht gewillt ist, die Zugehörigkeit zum Völkerbund durch die Preisgabe der Monroelehre zu erkaufen, ist bereits durch die Ereignisse der jüngsten Zeit erwiesen. Ähnliche Ansprüche werden auch von anderen Völkergruppen erhoben werden. Für eine europäische Monroelehre, die die Unabhängigkeit unseres Erdteils betonen

würde, müßte in einem Völkerbund ebenso Raum sein wie für das Selbstbestimmungsrecht Amerikas.

Die Hauptziele jeder internationalen Ordnung sind die Einführung der Zwangsschiedsgerichtsbarkeit und die Beschränkung der Rüstungen. Nicht immer werden die Wechselbeziehungen, in denen diese beiden Programmpunkte zueinander stehen, klar erkannt. Die Zulässigkeit von Rüstungsbeschränkungen hängt in hohem Grade von dem Umfang ab, in dem die internationale Rechtsordnung bereits verwirklicht ist. Bislang haben die Staaten ihre Rechte und ihre Interessen fast ausschließlich auf die militärische Machtentfaltung gestützt. Will man den Völkern zumuten, durch Beschränkung ihrer Rüstungen auf diese Stütze ihrer Existenz ganz oder teilweise zu verzichten, so müssen zuvor andere Garantien für den Schutz der nationalen Lebensinteressen geschaffen haben. Erst wenn eine wirksame Rechtsorganisation zwischen den Staaten besteht, wenn die Konflikte der Völker im Wege Rechtens geschlichtet werden, können die Vorbereitungen für die Waffenentscheidung eingeschränkt werden.

So erscheint als erste Etappe auf dem Weg zur internationalen Rechtsordnung: die Schaffung einer wirksamen, die Streitigkeiten der Staaten schlichtenden Rechts- und Sühneinstanz. Mit dieser Aufgabe haben sich denn auch bis in die jüngste Zeit hinein sowohl Theoretiker wie Praktiker befaßt. Zwei Probleme gilt es hier vor allem zu lösen: Die Sicherung der Unparteilichkeit des Gerichtshofs und die Erzwingbarkeit der getroffenen Entscheidung.

Auch die Freunde einer internationalen Rechtsordnung werden zugeben müssen, daß die geistige Atmosphäre der Gegenwart wenig geeignet ist, den Glauben an die Unparteilichkeit einer internationalen Instanz zu stärken. Andererseits darf

eine weltgeschichtliche Entwicklung nicht unter dem Gesichtswinkel einer aufs höchste gesteigerten Krisenstimmung beurteilt werden. Gelingt es, aus den elementaren Erschütterungen des Weltkrieges zu einem wirklichen Gleichgewicht der nationalen Kräfte zu gelangen, so wird auch in dem Kampf der Geister Beruhigung eintreten.

Man hat indessen auch in der von dem Paroxysmus des Hasses freien Vorkriegszeit der Idee einer internationalen Rechtsordnung meist skeptisch gegenübergestanden und sie als einen wirklich praktischen Faktor des politischen Lebens kaum gelten lassen. Der scheinbare Mangel der Erzwingbarkeit internationaler Mehrheitsentscheidungen schien diesen Skeptizismus zu rechtfertigen. Wenn man vordem plante, den internationalen Schiedsspruch durch internationale Polizeitruppen durchzusetzen, wenn man sich von der Tätigkeit überstaatlicher Parlamente Erfolg versprach, so waren dies in der Tat keine praktisch ernst zu nehmenden Vorschläge. Wer wollte heute daran denken, eine Polizeitruppe aus dem Boden zu stampfen, die die Aufgabe hätte, den Spruch eines Schiedsgerichts gegen das Millionenheer einer Großmacht durchzusetzen? Was sollten internationale Mehrheitsentschließungen nützen, solange ihnen die reale Durchführbarkeit fehlte?

Trotz alledem kann der Einwand, den internationalen Schiedssprüchen fehle die Erzwingbarkeit, heute nicht mehr als stichhaltig anerkannt werden. Wirtschaftliche Kampf- und Zwangsmittel haben in diesem Krieg eine vormals nie geahnte Bedeutung gewonnen. So wenig sich der Gedanke des auch nach dem Kriege fortdauernden Wirtschaftskampfes mit der Innehaltung gegenseitiger friedlicher Beziehungen in Einklang bringen läßt, ebensowenig kann geleugnet werden, daß der *Wirtschaftskrieg* in seinen verschiedenen, bis zum völligen wirtschaftlichen Boykott gesteigerten Ab-

stufungen ein wirksames Zwangsmittel in den Fällen ist, wo es sich darum handelt, den Willen einer internationalen Organisation zur Geltung zu bringen.

II.

Diese Erkenntnis haben sich die theoretischen Vorkämpfer des Völkerbundgedankens und die ihm huldigenden praktischen Staatsmänner zu eigen gemacht. Schon während des Krieges wurden ernste wissenschaftliche Vorarbeiten geleistet, die sich mit der Ausgestaltung des künftigen Rechtszustandes, vor allem mit dem Problem der Sanktionen der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit befaßten. Führende Bedeutung gewannen vor allem die Veröffentlichungen der Zentralorganisation für einen dauernden Frieden im Haag (Recueil de rapports sur les différents points du programme-minimum, erschienen bei Martinus Nijhoff, Haag).

Das von der Organisation entworfene Mindestprogramm setzt als eine seiner Thesen ausdrücklich fest, daß die Staaten verpflichtet sein sollten, diplomatische, ökonomische oder militärische Maßregeln für den Fall zu verabreden, daß ein Staat zu den Waffen greifen würde, anstatt den Streitfall einer richterlichen Entscheidung zu unterbreiten oder die Vermittlung einer internationalen Sühneinstanz anzurufen.

An diese These knüpfen eine Reihe von Einzelschriften an, die durchweg ökonomische Sanktionen in größerem oder geringerem Umfange zur Durchsetzung der internationalen Schiedssprüche vorschlagen. Die niederländische Kommission fordert zum mindesten ein allgemeines Verbot der Lieferung von Konterbande an denjenigen Staat, der absichtlich die internationale Rechtsordnung verletzt, um sich gewaltsam selbst Recht zu verschaffen. Der Staat also, der den Krieg erklärt, würde von

der Zufuhr der Konterbandeartikel ausgeschlossen, nicht aber derjenige Staat, dem der Krieg aufgezwungen würde.

Am klarsten nahmen zu der Frage der Amerikaner Houston, der Belgier Otlet und der Brasilianer Cabral Stellung. Houston weist darauf hin, daß *die internationale Geld-, Kredit- und Handelswirtschaft das organisierte Leben der Welt sei, und daß diese internationale Organisation auch die internationale Macht gewähre, um den Weltfrieden zu einer Welttatsache zu machen.*

Cabral und Otlet zählen im einzelnen die wirtschaftlichen Mittel auf, die gegen den Friedensbrecher angewendet werden können: Sperrung der Grenzen gegen jeden Verkehr der Personen und Waren, Unterbrechung jeder Korrespondenz sowie des telegraphischen und des Luftverkehrs, Sequestration sämtlicher im Auslande befindlicher Güter des den Frieden brechenden Staates und seiner Staatsangehörigen, Beschlagnahme der Schiffe, der Eisenbahnwagen und Lokomotiven, Verbot jedes weiteren rechtsgeschäftlichen Verkehrs, Ausweisung oder Internierung der boykottierten Staatsangehörigen.

Daß es sich hier durchweg um wirksame Zwangsmaßregeln handelt, kann nicht bestritten werden[1]).

III.

Neben diese Vorschläge der Völkerrechtslehrer und Friedensfreunde traten ebenfalls schon während des Krieges die Äußerungen praktischer Politiker, vor allem die öffentlichen Kundgebungen der englischen Staatsmänner. Lord Lansdowne und Lord Cecil erklärten, daß der Handelsboykott als Kriegswaffe auch in Zukunft aufrechtzuerhalten sei. Balfour be-

[1]) So auch **Franz von Liszt** in der 11. Auflage seines Werkes „Völkerrecht", S. 367.

zeichnete es als bestimmend für die Fortsetzung der bisherigen englischen Kontinentalpolitik, ob es in Zukunft ein internationales Schiedsgericht mit Exekutivgewalt geben werde oder nicht.

Diese programmatische Stellungnahme ist England durch die Erfahrungen des Weltkrieges geradezu aufgezwungen worden. Zum ersten Male in der Weltgeschichte hatte in diesem Kriege die gewohnte militärische Grundlage der englischen Diplomatie versagt. Noch im Jahre 1910 konnte General Hamilton in seinem Buch „Compulsory Service" ausführen, nur das Soldheer ermögliche Offensivkriege, die ein Nationalheer nicht zulasse; eine kraftvolle auswärtige Politik, d. h. im Sinne der britischen Vergangenheit und des Imperialismus eine Eroberungspolitik, setze ein Söldnerheer voraus; Armee und Flotte führten den Krieg, die anderen Klassen arbeiteten ruhig weiter und bezahlten ihn nur; „so sehe dann die Masse der Nation den Krieg nicht allzu tragisch an" (Marx, „Die Machtpolitik Englands").

Im Weltkriege erwies sich aber, daß England mit dem Mittel des Soldheeres allein seine Machtstellung nicht zu wahren vermochte. Es mußte zur allgemeinen Wehrpflicht übergehen und die Kraft seines ganzen Volkes für die Sache der Nation einsetzen. Solche Opfer will England nicht ein zweites Mal bringen. Unter dem Kampfruf „Vernichtung des Militarismus" verfolgt England ein festumrissenes Programm: Die Einigung der ganzen ententefreundlichen Welt einschließlich der Neutralen unter seiner Führung. Der Schwerpunkt künftiger staatlicher Machtentfaltung soll auf das diplomatische Gebiet verlegt werden. Durch starke Koalitionen soll die Bedeutung der einzelnen Völker, mit Einschluß der kleinen Nationen, vervielfacht, und schon durch diese Machtanhäufung der politische Erfolg gesichert werden. Ein

Widerstand gegen den Willen der von England geführten Mächte soll durch die Androhung des wirtschaftlichen Boykotts überwunden werden. Was England im Kriege von Fall zu Fall den Neutralen abtrotzte, die mittelbare Beteiligung aller Staaten am Wirtschaftskrieg gegen Deutschland, das enthält den Keim einer neuen Völkerrechtsentwicklung. *Durch die Androhung des wirtschaftlichen Boykotts gegen jeden künftigen Friedensbrecher soll der Militarismus als nationaler Machtfaktor in denkbar weitestem Umfange ausgeschaltet werden. Die im Kriege mit Erfolg erprobte wirtschaftliche Waffe soll die Garantie der künftigen Friedensrechtsordnung werden.*

Zu eben dieser Rechtsauffassung bekennen sich auch Artikel 16 und 17 der Völkerbundssatzung des Versailler Friedensvertrages. Ohne Rücksicht darauf, welche Wandlungen und Schicksale das im Versailler Vertrage geschaffene Zerrbild eines Völkerbundes noch erfährt, werden wir in jedem Falle mit der durch den wirtschaftlichen Boykott gesicherten Schiedsgerichtsbarkeit als einem Faktor praktischer Weltpolitik zu rechnen haben.

IV.

So stehen wir denn am Anfang einer neuen Rechtsentwicklung, deren Einwirkung auf die allgemeinen politischen Probleme wir, soweit dies heute möglich ist, kurz erörtern wollen.

Zunächst ist festzustellen, daß durch die Fortschritte der pazifistischen Bewegung die militärischen Rüstungen keineswegs völlig ausgeschaltet werden können. Selbst wenn die pazifistischen Gedanken sich restlos innerhalb der weißen Rasse durchsetzten, würden Konflikte mit anderen im Aufstieg begriffenen oder jetzt noch schlummernden Kulturen hierdurch nicht aus-

geschlossen. Künftige Weltkriege, deren Parteien Erdteile, deren Kriegsschauplätze die Meere sein würden, sind durch keinen Pazifismus zu verhindern. Solange aber mit ozeanischen Kriegen zu rechnen ist, ist an den völligen Abbau der Seerüstungen nicht zu denken. Im Gegenteil, die Durchführbarkeit des Boykotts als eines pazifistischen Zwangsmittels setzt, soweit Seemächte in Frage kommen, geradezu die Mitarbeit nationaler Flotten voraus. Eine Beschränkung der Seerüstungen kann, abgesehen von der Einführung technischer Neuerungen (z. B. der U-Boote), nur durch den engen Zusammenschluß in sich einiger Mächtegruppen gefördert werden. Ein Staat, der wie das Deutschland der Gegenwart der Flotte entbehrt, ist, darüber dürfen wir uns keiner Täuschung hingeben, als weltpolitischer Faktor ausgeschaltet.

Die Existenz einer mit wirtschaftlicher Exekutivgewalt ausgestatteten Schiedsgerichtsorganisation kann dagegen auf dem Gebiet des Landkrieges tiefer gehende Wirkungen zeitigen. Auch hier wird die militärische Kraftentfaltung ihre Bedeutung nie ganz verlieren. Die Verteidigung des heimatlichen Bodens wird der militärischen Truppe und der Grenzbefestigungen nicht entbehren können. Wohl aber ist schon heute erkennbar, daß, soweit es überhaupt zu kontinentalen Kriegen kommt, der Kampf der Landtruppen in Zukunft nur einen Teil der gegenseitigen Kraftprobe bilden wird. Der organisierte Wirtschaftskrieg kann und wird gegenüber festländisch abgeschlossenen Staaten eine unverhältnismäßig stärkere Vernichtungstendenz entwickeln als der Streit der Waffen. Die Drohung mit einem solchen organisierten, nicht nur wie in diesem Kriege improvisierten Boykott wird die Chancen eines ohne oder gegen den Spruch eines Schiedsgerichts entfesselten Kontinentalkrieges so gering er-

scheinen lassen, daß schon hierin eine erhebliche Friedensbürgschaft liegt.

Auch diese Entwicklung wird sich nur allmählich vollziehen.

Auch in Zukunft wird es noch Machtpolitik geben, allerdings Machtpolitik, die sich nicht so sehr auf das Schwert als auf die Geltendmachung wirtschaftlicher Waffen stützt. Das politische Streben der einzelnen Staaten wird dahin gehen, stark genug zu sein, um bei politischen Verhandlungen das Schwergewicht ihrer wirtschaftlichen Macht in die Wagschale werfen zu können, ohne erst an den Spruch einer schiedsgerichtlichen Instanz appellieren zu müssen. An die Stelle unproduktiver militärischer Rüstungen wird zur Abwehr des Wirtschaftskrieges die produktive Fürsorge für die Stärkung der eigenen Volkswirtschaft treten; Kriegs- und Friedensinteressen gehen hier Hand in Hand.

Darüber hinaus werden die Staaten danach trachten, einer Mächtegruppe anzugehören, die im Notfall auf eigenen Füßen zu stehen vermag und in der Führung der wirtschaftlichen Waffe auch einem etwaigen Gegner gewachsen ist.

Für Deutschland gewinnt unter diesem Gesichtswinkel das gesamteuropäische Problem erneute Bedeutung. Das größte Hindernis, das einer Verständigung der europäischen Nationen vordem entgegenstand, war die Angst vor der militärischen und politischen Hegemonie Deutschlands. Zumal unsere kontinentaleuropäischen Nachbarn fürchteten, bei einem Anschluß an Deutschland rettungslos der deutschen Militärmacht preisgegeben, für alle Zukunft dem Militarismus verfallen und zu dauernden Rüstungen und Kriegsvorbereitungen gezwungen zu sein. Je gewaltiger sich unsere militärische Macht erwies, je rücksichtsloser sie ausgeübt wurde, um so mehr schwanden die Chancen einer europäischen Verständigung.

Heute ist die militärische Macht Deutschlands dahin, heute kann es unser Ziel nur sein, daran mitzuarbeiten, daß auf den Trümmern der europäischen Staatengebilde eine auf gegenseitigem Vertrauen und auf der Solidarität der Interessen begründete Staatengemeinschaft neu erwächst. Eine solche Rechts- und Wirtschaftsgemeinschaft birgt keinerlei aggressive Tendenzen in sich, ihr muß es vielmehr durchaus erwünscht erscheinen, daß auch außerhalb des europäischen Festlandes starke Großmächte erhalten bleiben, die den Weltfrieden besser verbürgen, als ein in der Auflösung begriffenes, neuen Konfliktsstoff zurücklassendes Imperium.

Herrosé & Ziemsen, G. m. b. H., Wittenberg

Verlag von Karl Siegismund, Berlin SW 11
::: Dessauer Straße 13. :::

Staatsbankrotte. Wirtschaftliche und rechtliche Betrachtungen von Professor Dr. phil. u. jur. **Alfred Manes.** 280 Seiten. 2. Auflage. Geheftet **M. 12,—**, gebunden **M. 15,—.**

Die Arbeiter-Gewinnbeteiligung. Von Wirkl. Geh. Rat Dr. jur. h. c. **E. Gruner,** Präsident des Aufsichtsamts für Privatversicherung a. D. 176 Seiten. Geheftet **M. 7,50,** gebunden **M. 10,—.**

Der Wirtschaftskrieg und der Wiederaufbau unseres Außenhandels. Von Geh. Admiralitätsrat **Paul Koch.** 160 Seiten. Geheftet **M. 5,—**, gebunden **M. 7,—.**

Gegen die Zwangswirtschaft des Reichswirtschafts-Ministeriums. Von Generalkonsul **Ludwig Roselius.** 120 Seiten. Geheftet **M. 3,—.**

Versicherungs-Staatsbetrieb im Ausland. Ein Beitrag zur Frage der Sozialisierung von Professor Dr. **Alfred Manes.** 132 Seiten. 3. Auflage. Geheftet **M. 4,80.**

Zu obigen Preisen kommt noch der übliche Teuerungszuschlag.

Für den

Reichsverband der Deutschen Industrie

habe ich den Vertrieb folgender beachtenswerter Schriften übernommen:

Heft 1: **Bericht über die Gründungsversammlung des Reichsverbandes der deutschen Industrie.** Berlin, 12. April 1919. Preis M. 2,—.

Heft 2: **Betriebsräte.** Mitbestimmungsrecht, Reichsarbeitsgesetz, Selbstverwaltungskörper. Preis M. 2,—.

Heft 3: **Beratungen über die Frage der Selbstverwaltungskörper.** Berlin, 12. Juni 1919. Preis M. 3,—.

Heft 4: **I. Die Bindung der Fracht an das Ladegewicht der gestellten Güterwagen. II. Die neuen Bedingungen für die Zulassung von Privatanschlüssen.** Preis M. 3,50.

Heft 5: **Was muß der deutsche Industrielle vom Friedensvertrag wissen?** Zusammenstellung der Bestimmungen des Friedensvertrages, soweit sie die Industrie betreffen, nebst Ausführungsgesetzen und Rheinlandabkommen. Preis M. 2,50.

Heft 6: **Reichssteuern 1919.** Preis M. 2,—.

Heft 7: **Beratungen über den Gesetzentwurf über Betriebsräte.** Berlin, 24. September 1919. Preis M. 1.50.

Heft 8: **Bildung des Hauptausschusses des Reichsverbandes der Deutschen Industrie** am 8. Oktober 1919 in Berlin. Vorträge: „Währungsfrage" von Dr. Dalberg und „Möglichkeiten der deutschen Handelspolitik" von Dr. Schneider. Preis M. 3,—.

Heft 9: **Protestkundgebung der deutschen Industrie gegen das Betriebsrätegesetz.** Berlin, 11. Dezember 1919, Sitzungssaal des Herrenhauses. Preis M. 3,—.

Heft 10: **Der Aufbau der Arbeitsgemeinschaft.** Von Dr. Curt Hoff, Geschäftsführer des Reichsverbandes der Deutschen Industrie. Preis M. 2,40.

Die Sammlung wird fortgesetzt.

Hierzu treten die üblichen Teuerungszuschläge.

Jedem Industriellen,

der sich über die **wichtigsten Tagesfragen der deutschen Industrie fortlaufend** aus **bester** Quelle unterrichten will, wird die **Anschaffung der Hefte empfohlen.**

Karl Siegismund, Verlag, Berlin SW 11

Dessauer Straße 13.

Herrosé & Ziemsen, G. m. b. H., Wittenberg.

JA
44
A3

Abraham, Hans Fritz
Der Wiederaufbau der
Rechtsordnung

PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY

UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 13 03 13 14 017 0